

Bordás Péter

MIBŐL VAGY MIRE?

**VÍZVÁLASZTÓ AZ ÖNKORMÁNYZATI
FINANSZÍROZÁSBAN**



**Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press**

A kötet
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA
„Állami szabályozó szerepek változása a szolgáltatásokban” című kutatási
programja (2017–22) keretében készült.

A kutatás feltételeit a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA
biztosította.

Szerző:
Dr. Bordás Péter, PhD
tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport
egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Lektorálta:
Dr. Péteri Gábor, CSc.

ISBN 978-963-318-808-8

© Debreceni Egyetemi Kiadó - Debrecen University Press
beleértve az egyetemi hálózaton belüli elektronikus terjesztés jogát is.

Felelős kiadó: Karácsony Gyöngyi
<https://dupress.unideb.hu>

Debrecen
2019

TARTALOMJEGYZÉK

ÁBRÁK JEGYZÉKE	7
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	9
BEVEZETŐ GONDOLATOK	11

I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPOK..... 15

1. A fiskális föderalizmus jelentősége a helyi önkormányzati pénzügyekben	17
1.1 Fiskális föderalizmus kialakulása, fogalma	17
1.2 A fiskális föderalizmus értelmezési dimenziói	23
1.3 Az államháztartási funkciók kérdése a fiskális föderalizmusban	24
1.3.1 Allokációs funkció és a helyi szint kapcsolata	24
1.3.2 Redistribúciós funkció és a helyi szint kapcsolata	26
1.3.3 Stabilizációs funkció és a helyi szint kapcsolata	28
1.4 A szintek közötti feladatmegosztás kérdése: centralizáció vagy decentralizáció	30
1.4.1 A decentralizációs szint meghatározása	31
1.5 Decentralizáció és demokrácia	38
2. A helyi szintű feladatellátás pénzügyi alapjai az egyes önkormányzati modellekben	43
2.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszerek elemzésének alapjai	44
2.2 Pénzügyi autonómia és feladatvolumen az egyes önkormányzati modellekben	47
2.2.1 Az angolszász modell	49
2.2.2 A kontinentális modellek	50
2.3 Helyi pénzügyek alakulása nemzetközi összehasonlításban	56
3. A kormányzati transzferek célja és típusai	65
3.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszer funkciói és karaktere	65
3.2 A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak tipizálása	69
3.3 A központi kormányzati transzferek célja	71
3.4 A központi kormányzati transzferek csoportosítása	73
3.4.1 A helyi hozzájárulás szükségessége alapján	74
3.4.2 Felhasználási kööttség alapján	75
3.4.3 A támogatási keret alapján: nyílt vagy zárt	76
3.4.4 A támogatás folyósításának formája szerint	77
3.4.5 A felhasználhatóság célja alapján	78
3.4.6 Az elosztás mechanizmusa, a források jellege szerint	78
3.5 A kormányzati transzferek kalkulálásának mechanizmusai	82
3.5.1 A kiadási szükséglet számításának módszere	82
3.5.2 A bevételi kapacitás jelentősége	87
3.6 A megosztott és az átengedett bevételek szerepe a helyi bevételi struktúrában	89

II. RÉSZ: A FORRÁSSZABÁLYOZÁS PÉLDÁJA..... 95

4. A magyarországi forrásszabályozás bevételi oldalának értékelése településkategóriák alapján	97
4.1 Településkategóriák	99
4.2 Támogatási rendszerek és a helyi önkormányzatok bevételi szerkezete	101
4.3 A helyi önkormányzatok saját bevételei	102
4.3.1 Helyi adók	105
4.4 A személyi jövedelemadóból származó helyi bevételek	107
4.5 Állami támogatások	110
4.5.1 Normatív támogatások.....	110
4.5.2 Címzett és céltámogatások	112
4.5.3 Működőképesség-megőrzést szolgáló kiegészítő támogatások	114
5. A magyarországi forrásszabályozás kiadási oldalának értékelése településkategóriák alapján.....	117
5.1 Szerteágazó közfeladatok helyi szinten.....	117
5.2 Helyi kiadások funkcionális bontásban az Ötv. alapján.....	119
5.3 Helyi önkormányzati kiadások közgazdasági bontásban	121
5.3.1. Működési, folyó kiadások	122
5.3.2 Felhalmozási és tőkejellegű kiadások.....	123
5.3.3 Támogatások és az egyéb folyó átutalások kiadásai.....	124
5.3.4 Hiteltörlesztések	125
5.3.5 GFS rendszerű kiadások	127

III. RÉSZ: A FELADATFINANSZÍROZÁS..... 131

6. A feladatfinanszírozásra történő átállás.....	133
6.1 Változások a helyi közfeladatok körében.....	133
6.2 A helyi költségvetést korlátozó új szabályok	136
6.3 A feladatfinanszírozás fogalmának vizsgálata	138
6.4 A feladatfinanszírozás logikájának megjelenése a költségvetési törvényekben.....	142
6.5 A feladatfinanszírozás első négy évének gyakorlati tapasztalatai.....	147
6.6 Az adóssághozkiosztás és a feladatfinanszírozás	153
7. A helyi önkormányzatok saját bevételeinek szerepe a feladatfinanszírozásban, különös tekintettel a helyi adórendszerre.....	159
7.1 A saját bevételek körének meghatározása.....	159
7.2 Helyi adók a hazai rendszerben.....	162
7.3 A települési adó rendszertani megközelítése	163
7.4 A klasszikus helyi adók és a települési adó elhatárolása.....	164
7.5 Érvek és ellenérvek a települési adóhoz kapcsolódóan.....	167
7.6 A Kúria joggyakorlata a települési adóhoz kapcsolódóan	168
7.7 A megállapított helyi és települési adók száma	172

8. Változó állami és önkormányzati szerepek a helyi vonzatú feladatok finanszírozásában	175
8.1 Erősödő állami szerepek a helyi vonzatú feladatok ellátása körében.....	175
8.1.1 Az állami szerepvállalás növekedésének irányába ható tényezők	176
8.1.2 Kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés a nemzetközi tapasztalatok fényében.....	180
8.2 Az állami szerepek növekedése egyes helyi vonzatú közfeladatok körében.....	184
8.3 A helyi vonzatú közfeladatok centralizálásának hatása a helyi költségvetésekre Magyarországon.....	189
8.4 Az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok államosításának hatása a helyi költségvetésekre	191
8.4.1 Változások a közoktatásban.....	192
8.4.2 Változások az egészségügyi feladatok körében.....	194
8.4.3 Változások a szociális feladatokban	195
8.5 További példák a helyi önkormányzati szerepek változására	195
8.6 Új köntösben a települési önkormányzatok?.....	197
VÍZVÁLASZTÓ AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSBAN?	203
Irodalomjegyzék.....	209
Felhasznált jogszabályok és egyéb jogforrások	222
Mellékletek.....	225

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra	Az önkormányzati modellek rendszerezése	48
2. ábra	Az önkormányzati bevételi szerkezet alakulása egyes OECD országokban, 2014-ben	55
3. ábra	A helyi önkormányzatok klasszifikációja a GDP-hez mért kiadásaik és a helyi adóbevételeik teljes bevételeikhez mért arányában	61
4. ábra	A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete	69
5. ábra	A helyi kormányzati szint optimális bevételi szerkezete	70
6. ábra	A központi kormányzati támogatások osztályozása 1.	80
7. ábra	A központi kormányzati támogatások osztályozása 2.	81
8. ábra	A helyi önkormányzatok egy állandó lakosra jutó saját bevételeinek nagysága 1993–2010 között összesítve, megyénként	104
9. ábra	Egy állandó lakosra jutó helyi adóbevétel alakulása 1993–2010 között	106
10. ábra	Egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó bevétel alakulása 1993–2010 között	109
11. ábra	Egy állandó lakosra jutó normatív támogatások alakulása 1993–2010 között	111
12. ábra	Egy állandó lakosra jutó címzett- és céltámogatások nagysága 1993–2010 között	113
13. ábra	Egy állandó lakosra jutó helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatás alakulása 1993–2010 között	114
14. ábra	Egy állandó lakosra jutó folyó (működési) kiadás alakulása 1993–2010 között	122
15. ábra	A felhalmozási és tőkejellegű kiadások alakulása 1993–2010 között ...	124
16. ábra	Egy állandó lakosra jutó támogatás és egyéb folyó átutalás kiadás alakulása 1993–2010 között	125
17. ábra	Egy állandó lakosra jutó hiteltörlesztésre fordított kiadás alakulása 1993–2010 között	126
18. ábra	Egy állandó lakosra jutó GFS rendszerű kiadások alakulása 1993–2010 között	128
19. ábra	A helyi önkormányzatok részére a központi költségvetésből nyújtott támogatások alakulása 2005–2018 között	147
20. ábra	A helyi önkormányzatok összesített központi költségvetési támogatása 2011–2018 között	151
21. ábra	A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása, jogcímenkénti bontásban 2011–2018 között	152
22. ábra	A hitel és kötvényállomány átalakulása 2005–2010 között	155

23. ábra	A helyi közfeladat fogalmának dimenziói	186
24. ábra	Jó Állam Fejlesztési Koncepció	187
25. ábra	A helyi egészségügyi, oktatási és szociális kiadások alakulása a GDP %-os arányában 2006–2015 között	191

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat	A fiskális föderalizmus normatív elméletének összefüggése a kormányzati funkciókkal	29
2. táblázat	Főbb érvek és ellenérvek a decentralizációhoz kapcsolódóan	37
3. táblázat	A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételek mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2005-ben ...	57
4. táblázat	A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételek mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2014-ben ...	58
5. táblázat	A helyi közfeladatok decentralizációjának foka és a finanszírozás típusa közötti összefüggések	68
6. táblázat	Helyi közfeladatok 1990–2012 között az Ötv. alapján	120
7. táblázat	Helyi közfeladatok 2012-től az Mötv. alapján	135
8. táblázat	A településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás alaptámogatása 2018-ban	145
9. táblázat	A beszámítás, kiegészítés alakulása településkategóriánként 2018-tól	146
10. táblázat	A helyi önkormányzatok számára a központi költségvetésből egyes jogcímenek nyújtott támogatások nagysága 2011–2018 között	149
11. táblázat	Az adósságkonszolidáció négy évének összesített adatai	156
12. táblázat	Önkormányzati bevételi struktúra egyes európai OECD országokban, 2015.....	160
13. táblázat	Bevezetett klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában	172
14. táblázat	Az alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változása a GDP %-os arányában 2006–2016 között, az Európai Unió 28 tagállamában ...	183
15. táblázat	Helyi önkormányzati kiadások a GDP %-ában, feladatcsoportokként, 2006–2015 között	189

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Egy demokratikus berendezkedésű állam nem létezhet önkormányzatok nélkül. A helyi közösséget érintő ügyekben talán általános, országhatárokról független elvárásként fogalmazható meg, hogy helyi szinten történjen annak megoldása is. Az egyes államokban ugyanakkor eltérő az alsóbb szintű kormányzati egységek nagysága, száma és feladatköre is, mely a kulturális, földrajzi, történelmi tényezők alapján alakult ki. De nemcsak e jellemzők térnek el, hanem az önkormányzatok által ellátott helyi közfeladatok is, azaz a feladat- és hatáskörök rendszere. E keretek által meghatározott formációk közös jellemzője, hogy feladataik megvalósításához saját költségvetésre, de legalábbis pénzügyi forrásokra van szükségük. Véleményem szerint a helyi önkormányzatok autonómiájának egyik legfontosabb alapköve a fiskális decentralizáció útján megvalósuló pénzügyi autonómia, hiszen korlátozott pénzügyi források nélkül nem beszélhetünk számottevő döntési, működési vagy épp feladat-ellátási önállóságról.

Az önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása változatos képet mutat térben és időben, azaz folyamatosan változik, fejlődik. A pénzügyi önállóság alapját képző eszközök a legváltozatosabb formákban lehetnek jelen, melyek megadják egy rendszer karakterét. Természetesen az önkormányzati pénzügyek nem választhatóak el a központi költségvetéstől, ezer szállal kötődnek ahhoz, többek között a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok révén. Ennek vizsgálata, pontosan a dinamikus változásnak köszönhetően örökzöld téma a pénzügyi jogászok, közpénzügyekkel foglalkozó közgazdászok, tudósok, szakemberek körében. Különösen igaz ez olyan időszakokban, mikor különböző országhatárokon átívelő hatások nagyobb reformfolyamatot idéznek elő.

Hazánkban a rendszerváltáskor kialakuló önkormányzati rendszer több mint húsz éven át működött, változott, fejlődött, mígnem számos tényező hatására jelentős átalakuláson ment keresztül a 2010-es évek elején. A változás érintette a helyi közfeladatok körét, valamint az önkormányzati pénzügyek legfőbb karakterét is. Több korábban helyi szinten ellátott feladat centralizálásra került. Megváltozott a helyi gazdálkodásra vonatkozó szabályozás számos, előtte nem ismert korlátok kerültek beépítésre a rendszerbe. A bevételi szerkezet átalakult, a kormányzati támogatási rendszer új formát öltött. E folyamat kezdetén került a szakmai érdeklődésem körébe a helyi szintű közfeladat-ellátás és az önkormányzatok finanszírozásának kérdése.

A változás megítélése már önmagában is vitás, mind a közizgazgatási joggal, mind a pénzügyi joggal és közpénzügyekkel foglalkozó szakemberek körében, számos érvel és ellenérvel találhatjuk szembe magunkat. Pontosan ezért a jelenlegi rendszer

értékeléséhez nem lehet figyelmen kívül hagyni a korábbi forrásszabályozási rendszer példaértékű gyakorlatát,¹ eredményeit, megannyi negatív tulajdonsága ellenére sem.

Jelen kötet, s az az alapjául szolgáló kutatás célja az volt, hogy átfogó képet adhassak a magyar önkormányzati rendszer finanszírozásában és feladatellátásában bekövetkező változásokról, összehasonlítva azt a korábbi rendszerrel és a nemzetközi gyakorlattal. Nevezetesen a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által bevezetett feladatfinanszírozási rendszer vizsgálatára fókuszálva a korábbi forrásszabályozási rendszer gyakorlati tapasztalatait feltárva a változások irányát kívánom bemutatni. Teszem mindezt a helyi közfeladatok rendszerében, a helyi feladatellátásban bekövetkező változások aspektusából. Ehhez segítséget nyújt egyfelől a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokkal foglalkozó fiskális föderalizmus elméleti kerete, mely elhelyezi a korábbi és a jelenlegi rendszert a megoldási lehetőségek dimenziójában, másfelől a nemzetközi gyakorlat elemzése, mely a változás dinamikájára keresi a választ. Ezen túlmenően a két hazai megoldás értékeléséhez a kormányzati transzferek elméletének részletes bemutatására törekszem. Másodlagos célkitűzésem pedig, hogy számos a pénzügyi jog és közpénzügyek területén alkalmazott és elemzett fogalmat, eszközt definiáljak, értelmezzek.

A kötet elkészítését számos kérdésfeltevés motiválta. Mi indokolja azt, hogy egyes közfeladatokat helyi szinten lássanak el? Másrészt a helyi feladatellátás milyen pénzügyi forrásokból tevődjön össze, tehát ki finanszírozza azokat, s meddig terjedjen ebben az állam szerepe? A korábbi hazai gyakorlat értékelésekor sokszor előkerülnek olyan érvek, mint hogy alulfinanszírozott, eladósodott volt az önkormányzati rendszer, melyhez kapcsolódóan vizsgálandó, hogy vajon ez mennyiben helytálló? Milyen hatást váltott ki az új finanszírozási rendszer bevezetése? Feltehetjük továbbá azokat a kérdéseket is, hogy hogyan kezelte a korábbi, illetve kezeli a jelenlegi rendszer a területi különbségeket, a decentralizációval hatékonyságvesztés következik-e be, vagy vannak a rendszerben ezt ellensúlyozó eszközök?

A kötet a hazai önkormányzati rendszer finanszírozását 1990-től 2018-ig vizsgálja a rendelkezésre álló költségvetési adatokra tekintettel. A térbeliségét tekintve pedig alapvetően Magyarországra, de a több ponton a nemzetközi kitekintés keretében a földrajzi értelemben vett Európára, az Európai Unióra, az OECD tagállamaira is kiterjed az elemzés.

A kötet három nagy részre tagozódik. Az első rész keretén belül először az elméleti alapvetések megfogalmazására kerül sor, mely tartalma alapvetően a fiskális föderalizmus által a helyi önkormányzatok finanszírozására, a helyi feladatellátásra megfogalmazott standardokat összesíti alapot teremtve ezzel a hazai rendszer értékeléséhez. A második fejezet a helyi szintű feladatellátást és annak pénzügyi alapjait vizsgálja egyes európai önkormányzati modellekben, majd az empirikus

¹ A rendszer példaként történő bemutatása Horváth M. Tamás és társai nevéhez fűződik. Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája*, 1990-2012. In: Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. február, 127.

adatok feldolgozása által az OECD államokban. A harmadik fejezet pedig kifejezetten a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban alkalmazott eszközökre fókuszál, a kormányzati transzferek céljait, formáit jellemzi és rendszerezi azokat.

A mű második részében a nemzetközi és elméleti dimenziót túllépve a hazai gyakorlat empirikus vizsgálatára kerül sor. A rendszerváltástól eltelt időszak vizsgálatát kettébontva teszem meg, melyben az első időszak 1990-től 2010-ig terjed. Azért erre az időpontra esett a választás, mert a korábbi finanszírozási rendszer tiszta formájában eddig érvényesül, s a kormányváltást követően fokozatosan találkozhattunk az új rendszert előkészítő változtatásokkal. E részben tehát az ún. forrásszabályozási rendszer empirikus adatait dolgozom fel a bevételi és a kiadási szerkezetet alapján, településkategóriánként.

A harmadik részben a 2010 utáni időszak rendszerszerű változásait kívánom bemutatni, elemezni. Ezen belül a feladatfinanszírozáshoz vezető változások kerülnek elemzésre, értékelésre, valamint a feladatfinanszírozás fogalmának meghatározására is kísérletet teszek. Ezt követően a 2010 és 2018 közötti központi költségvetési támogatások elemzésével ismerkedhet meg az olvasó, melynek célja, hogy az adatokon keresztül bemutassam a változás irányát, az új rendszer legfőbb jellemzőit. Többek között sor kerül a saját bevételekben, azon belül is a helyi adórendszerben bekövetkező változások elemzésére is, külön kitérve a települési adó rendszertani és gyakorlati megközelítésére. Végezetül a finanszírozásra is hatással levő, 2010 utáni időszakban tapasztalható állami szerepek ártértékelődését veszem górcső alá, kezdve az általános kiváltó tényezőktől a hazai irodalomban és gyakorlatban megjelenő paradigmákig. Tehát a helyi feladatok centralizálásának a helyi költségvetésekre gyakorolt hatását vizsgálom. Külön kitérek az önkormányzati alrendszer költségvetéseiben tapasztalható csökkenés elemzésére, összevetve az Európai Unió tagállamaiban tapasztalható tendenciákkal.

Debrecen, 2019. január

Bordás Péter

I. RÉSZ

ELMÉLETI ALAPOK

A közfeladatok ellátása mára a hagyományos modellek mellett alternatív szereplők bevonásával is biztosítható. Hogy mit nevezünk közfeladatnak, az országonként és időszakonként eltérő lehet, mely jól tükrözi, hogy ez alapvetően egy adott állam berendezkedéséhez, kormányzati politikájához köthető. E változási jelenségnek különösen jó példája a hazánkban 2010 után bekövetkező átrendeződés, mely során egyes helyi közfeladatokat állami ellátásba vontak, megváltoztatva ezzel a helyi és a központi kormányzat viszonyát.

Ahhoz, hogy e folyamatokat megértsük, érdemes áttekinteni azt az alapvetően elméleti kérdést, hogy mi határozza meg, hogy milyen feladatokat lássanak el és milyen forrásból az alsóbb szintű kormányzati egységek. Ehhez a fiskális föderalizmus elméleti közegének feltárását tartom célszerűnek, különös hangsúlyt fektetve arra, hogy milyen módon határozhatóak meg a helyi közfeladatok és azok milyen pénzügyi forrásból láthatóak el. Ezt követően sor kerül a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak és feladat-ellátási megoldásainak nemzetközi összehasonlítására is, arra keresve a választ, hogy a hazánkban tapasztalható és a későbbiekben bemutatásra kerülő változások hogyan illeszthetők be a nemzetközi modellekbe. E mellett a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat nagyban meghatározó kormányzati transzferek rendszerezésére és tipizálására is sor kerül.

1.

A fiskális föderalizmus jelentősége a helyi önkormányzati pénzügyekben

A helyi közfeladatok köre nem állandó tartalmú fogalom, még egy országon belül is eltérést mutathat történeti, területi, politikai-gazdasági dimenzióban vizsgálva. Amit ma helyi közfeladatnak tekintünk, lehet, hogy holnap már nem lesz az és ez fordítva is igaz. Mindezt az aktuális kormányzati politika határozza meg figyelemmel az alkotmányos berendezkedésre. Az utóbbi évtizedben különösen igaz ez hazánkban, s szemünk előtt zajlik a központi és a helyi kormányzati szintek közötti feladatok átrendeződése, változása. A szabályozási folyamat értelmezhető a közigazgatási jog, a közpolitika, de nem utolsó sorban pénzügyi jog és a közösségi pénzügyek tanának szempontból is.

Ha elfogadjuk azt, hogy a helyi közfeladatoknak nincs állandó köre, akkor a vizsgálat középpontjába állíthatjuk azt a felvetést, hogy mi határozza meg azt, hogy mely közfeladatok kerüljenek ellátásra központi és mely feladatok lokális szinten. A felvetés természetesen nem új keletű, az elmúlt 60-70 évben az említett tudományok szakirodalma rengeteget foglalkozott a kérdéssel, megpróbálva választ adni rá. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a kérdés maradéktalanul megválaszolásra került volna, sőt a változó világban újabb és újabb szempontok kerülnek előtérbe, melyek a vizsgálódás folytatását, kiterjesztését ösztönzik.

A vizsgálat tárgyát kiterjeszthetjük az alábbi részkérdésekre:²

- Vannak-e általános jelleggel meghatározható, állandó helyi közfeladatok?
- Ki és milyen mennyiségben állítsa elő e közszolgáltatásokat?
- Melyik kormányzati szinten kerüljenek ellátásra?
- Milyen forrásokból kerüljenek finanszírozásra?

A következőkben e kérdések megválaszolásához adalékul áttekintem a fiskális föderalizmus legfontosabb elméleti irányzatait.

1.1 Fiskális föderalizmus kialakulása, fogalma

A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat alapvetően a fiskális föderalizmus (az angol terminológiában: *fiscal federalism*) vagy más néven közpénzügyi föderalizmus elméletével szokták leírni, magyarázni. Mivel a kutatás fókuszában a helyi önkormányzatok feladatkörének és pénzügyi forrásainak elemzése áll, kézenfekvő ennek az elméleti közegének a vizsgálata.

A fiskális föderalizmus fogalmára nincs egységes definíció, az több oldalról közelíthető meg. Leggyakrabban a vizsgálódás tárgya alapján nevesítik, s ilyen

² Lásd erről részletesebben: MUSSO, Juliet Ann.: *Fiscal federalism as a Framework of Governance Reform*. In: THOMPSON, Fred – GREEN, Mark T. (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 347.

értelemben azt mondhatjuk, hogy a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat vizsgálja. Tudományos elhelyezés szempontjából a közgazdaságtanon belül a közösségi pénzügyek tanához sorolható, amely alapvetően a kormányzati szektor pénzügyi kérdéseivel foglalkozik. Hyman David fogalomhasználatában a közösségi pénzügyek a közgazdaságtan azon szegmense, amely egyfelől a kormányzati tevékenységet, másfelől az alternatív finanszírozási lehetőségeit vizsgálja a kormányzati kiadásoknak.³ Hozzáteszi, hogy a közösségi pénzügyek tanulmányozásának célja nem más, mint hogy megértsük a kormányzati kiadásokat, annak szabályozását, az adók kivetését, vagy épp a kormányzati pénzügyi befektetéseket.

Fred Thompson általános jelleggel fogalmazza meg, hogy a fiskális föderalizmus hasznos keretet biztosít a közfeladatok reformja, a finanszírozási struktúrák, illetve a szabályozási kérdések elemzéséhez.⁴

Stephen Bailey szerint hagyományos megközelítésben a helyi önkormányzatok gazdaságát a fiskális föderalizmus elméletével írhatjuk le, mely alapvetően a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás legmegfelelőbb módját kívánja meghatározni, a piaci kudarcok, a helyi adók, vagy a közösségi döntések elmélete során merülő főbb problémakörök elemzésével, értelmezésével.⁵

Hyman David a fiskális föderalizmus definiálását úgy teszi meg, hogy a fiskális föderalizmus az adóztatás és a közkiadások szétválasztásáról szól a különböző kormányzati szintek között.⁶ Horváth M. Tamás megjegyzi, hogy a kormányzati szintek közjogi szabályozásához képest a fiskális föderalizmus a rendszer egyes elemei közötti interakciókat elemzi és vizsgálja.⁷

Csűrös Gabriella a vizsgálat tárgya alapján határozza meg a fogalmát, mely szerint „... a közösségi feladatellátás optimális szintjét (szintjeit), eszközeit és tartalmát komplex megközelítéssel kutatja.”⁸ Rámutat továbbá, hogy a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok nemcsak közgazdasági és közpolitikai nézőpontból elemezhető és értelmezhető, hanem legalább annyira pénzügyi jogi szemszögből is, mely szakirodalma ugyanakkor hiányosnak mondható.⁹

A fiskális föderalizmus nevének elterjedése Richard Musgrave amerikai közgazdász nevéhez köthető, aki 1959-ben publikált *The Theory of Public Finance* című művében foglalkozott először a témával. De nemcsak ő alapozta meg az elméleti

³ HYDMAN, David N.: *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Tenth Edition, South-Western, Cengage Learning, Mason, USA, 2011, 5.

⁴ THOMPSON, Fred – GREEN, Mark T. (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 389.

⁵ BAILEY, J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. MACMILLAN Press, Houndmills, 1999, 1.

⁶ HYDMAN, David N.: *i.m.*, 710.

⁷ HORVÁTH M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*. Tér és társadalom, 22. évf., 2008/1. 125.

⁸ CSÜRÖS Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 38.

⁹ CSÜRÖS Gabriella (2015): *i.m.*, 38.

közeget, hanem Paul Samuelson is, aki 1954-es *A közkiadások tiszta elmélete* című és az 1955-ös *A közkiadások elméletének vázlatos kifejtése* című tanulmányaiban elemezte a kérdéskört. Valamint megemlíthető Kenneth Arrow a piaci és a nem piaci megosztással foglalkozó 1970-es tanulmánya¹⁰ és Wallace E. Oates 1972-es *Fiskális föderalizmus* című munkája.¹¹ A felsorolásból nem hagyhatók ki Charles M. Tiebout¹² és Buchanan sokat idézett tanulmányai, már csak azért sem, mivel sokszor a szerzők vezetéknévei alapján T.O.M.-modellként¹³ vagy TOBM-modellként¹⁴ emlegetik a fiskális föderalizmus egyes elméletkörét.

A fiskális föderalizmus első generációs elmélete egyfelől a kormányzati szintek közötti politikai felelősségvállalás kérdéskörében érintett, másrészt e kormányzati szintek közötti pénzügyi interakciókban, azaz alapvetően a közszektor vertikális vizsgálatára törekedett. A fejlődő és átmeneti országokban a globális gazdasági integráció, a politikai és gazdasági reformok okozta kihívásokra a fiskális föderalizmus második generációs kutatásai próbálnak választ adni.¹⁵ Mindez úgy is leírható, hogy az első generációs elméletek kibővítéséről beszélhetünk különféle új intézményi változók beemelésével, ilyen volt például a helyi elszámoltathatóság vagy a közpolitikai döntéshozatal sajátosságainak figyelembevétele.¹⁶ A fiskális föderalizmus tehát egy gyűjtőfogalom, mely azoknak az elméleteknek a körét fogja át, melyek a kormányzati szintek közötti feladatmegosztással kapcsolatos érveket vagy épp ellenérveket magyarázzák. Bár az elmélet alapvetően Észak-Amerika és Kanada gyakorlati példájára épült az 1950-es évektől kezdődően, az ottani föderális berendezkedésű kormányzati szintek feladat-megosztási kérdéseit vizsgálva, a későbbiekben a vizsgálat területileg és tartalmilag kiterjeszkedett, s többek között értelmezhető vált az unitárius rendszerek, vagy épp az Európai Unió estében is.

Érdemes néhány szót ejteni a terminológia magyar elnevezéséről is, hiszen sok esetben találkozunk azzal, hogy a magyar megfelelő nem teljes mértékben egyezik az eredeti elnevezéssel, mely félreértésre adhat okot.

¹⁰ ARROW, K.: *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation*. In: HAVEMAN, R.H. – MARGOLIS, J. (eds.): *Public expenditures and Policy Analysis*. Chicago, Markham, 1970, 23–39.

¹¹ OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

¹² TIEBOUT, Charles M.: *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy. 1956, Vol. 64, No. 5., 416–424.

¹³ Tiebout 1956, Oates 1968, Musgrave 1961, teóriáinak együttes elnevezése. Lásd erről: AHMAD, Ethisam – BROGIO, Giorgio: *Handbook of Multilevel Finance*. Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 166.

¹⁴ SIVÁK József – VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. CompLex, Budapest, 2012, 171.

¹⁵ DURLAUF, Steven N. – LAWRENCE E. Blume (eds.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, 2008.

¹⁶ OATES, Wallace E.: *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance 12/2005. 349–373.

Az angol *fiscal federalism* szó szerinti magyar jelentése *pénzügyi föderalizmus*, mely kevésbé honosodott meg a hazai szakirodalomban¹⁷ és a fiskális föderalizmus hivatkozása számottevőbb. Hogy ennek van-e jelentősége a fogalom használata szempontjából, az a szakirodalmak alapján nem egyértelműen kivethető, ráadásul több szerző felváltva használja mindkét elnevezést, így arra következtethetünk, hogy nincs.

Ugyanakkor arra mégis utalni kell, hogy a magyar költségvetési szó talán szűkebb kategóriát takar, mint az eredeti terminológia fiskális része, amely a kormányzati szintek tágabb relációjában vizsgálódik. Így a fiskális föderalizmus elnevezés használatát az autentikus értelmezhetőség szempontja indokolhatja. Horváth M. Tamás amellett érvel, hogy helyesebb lenne a pénzügyi föderalizmus helyett pénzügyi decentralizációnak nevezni a fogalmat, de hozzá is fűzi, hogy ez félreértésre adhatna okot. Mivel a decentralizáció a föderalizmus helyett csak a döntéshozatali folyamatokra utalna, miközben az elméletkör tágabb jelenséget ír le. Míg a pénzügyi jelző esetében az merülhet fel, hogy az angol szóösszetételben az első tag fiskalist azaz „pénzügyi szabályozást” jelent, mely nem tükrözi megfelelően, hogy eredetileg nemcsak a költségvetési megtakarításokról, azaz a forráscsökkentésről van szó, hanem más alternatív módokról, tulajdonosi és szolgáltatásszervezési kérdésekről is.¹⁸ A költségvetési föderalizmus tehát a közpénzek egy sajátos és speciális területével, a kormányzati szintek közötti feladattelepítéssel és a forrásszabályozással foglalkozik. E megközelítés ugyanakkor már önmagában is hordoz egy olyan értékbeli jelzőt, mely az országon belüli kormányzati szintek egymásra utaltságát feltételezi a feladatellátásban és finanszírozásban.

Egy másik kérdés, amely felvetődik, hogy több tanulmányban is találkozhatunk a fiskális decentralizáció fogalmával, nemzetközi vonatkozásában például Boarway-Shah kötetében.¹⁹ E vonatkozásban sem tudunk egyértelmű elkülönítést tenni. Vigvári András például a fiskális decentralizáció fogalmát használja szinonimaként a fiskális föderalizmusra több esetben is.²⁰ Sivák József egy kicsit már árnyalja ugyanezt a fogalmat, amikor is, idézem „a fiskális decentralizáció azt jelenti, hogy az állam bizonyos állami feladatokkal kapcsolatos ellátási kötelezettséget alacsonyabb kormányzati szint számára ír elő és adja át a döntési jogköröket, illetve biztosítja az ehhez szükséges forrásokat”.²¹ Így véleményem szerint a fiskális decentralizáció a fiskális föderalizmus része, a kormányzati kapcsolatok elméletének körében a

¹⁷ Ezt a terminológiát használja: HEGEDÜS József – HORVÁTH M. Tamás – LOCSMÁNDI Gábor – PÉTERI Gábor – TOSICS Iván: *Alapelvek- és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére*. Budapesti Negyed, 1993, 1. évf. 2. szám. 122–136.

¹⁸ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 138. valamint HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014, 332.

¹⁹ BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar: *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

²⁰ VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont*. EU Working papers 3/2011, 9-17. vö. SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 171.

²¹ SIVÁK József: *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*. Pénzügyi Szemle, 2014/3., 302.

közfeladatok alsóbb szintre történő telepítésével összefüggő közpénzügyi eszközök mozgását tárgyalja.

A fogalom meghatározásán túl vizsgálat alá vonhatjuk a szókapcsolat két elemét külön-külön is. Míg a fiskális része talán egyértelműbb, addig a föderalizmus hosszabb magyarázatot érdemel. A fiskális jelző a közpénzekre utal, mely tágan értelmezve mind a közkiadások és közbevételek körét átfogja, melyek az egyes kormányzati szinteken megjelennek. A föderalizmus része már inkább magyarázatra szorul, már csak azért is, hiszen egy unitárius berendezkedésű állam szemszögéből nehezen értelmezhető első ránézésre. Nem csoda, hiszen az elmélet gyökerei az USA és Kanada tudományos műhelyeibe vezethetők vissza, melyek alapvetően föderatív berendezkedésű államok, melyek belső pénzügyi, kormányzati kapcsolatait vizsgálta és írta le. Így felmerül a kérdés, hogy nem föderális berendezkedésű államok esetében hogyan is értelmezhető mindez. Az elméleti kör egyik jeles képviselője, W. E. Oates maga is utal rá cikkében, hogy a föderalizmus kifejezés inkább kormányzati, politikai jellegű s nem államforma kérdése.²² Más szerzők, köztük David King is a fiskális föderalizmus általános alkalmazhatóságát, hasznosíthatóságát hangsúlyozta, köztük a nem föderatív államok esetében, s elemzésében az Egyesült Királyságra koncentrált.²³ Robin Boadway és Anwar Shah 2011-es könyvében az unitárius államok esetében a többretegű kormányzat fogalmát használják a föderális államokra használt többszintű kormányzattól való elkülönítés érdekében, ugyanakkor utalnak rá, hogy az államok többsége ilyen és van lehetőség a feladatok decentralizálására, azaz fiskális decentralizáció is megvalósulhat bennük.²⁴

Több szerző is vizsgálta a fiskális föderalizmus európai vagy épp az Európai Unió belüli érvényesülésének kérdését,²⁵ többek között Juliet Ann Musso,²⁶ C. Randhall Henning és Martin Kessler,²⁷ Begg Iain²⁸ tanulmánya. Az Európai Unió esetében gyakran a szubszidiaritás fogalmkörével szokás összefüggésbe hozni, melyet számos további tanulmány részletesen elemez.²⁹

²² OATES, Wallace E.: *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, 37(2), September, 1999, 49.

²³ KING, David: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Routledge, London, 1984.

²⁴ BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar (2011): *i.m.*, 4–5.

²⁵ Külön megemlíthető Oates, Wallace E. 2002-ben publikált *Fiscal federalism and European Union: some reflections* című munkája, melyben a fiskális föderalizmus modellje alapján felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió belüli tagállami kormányoknak a makrogazdasági stabilizációban és az újraelosztásban van fontos szerepe, mivel még nem világos, hogy az új uniós kormányzati szint hogyan tud megfelelni e kritériumoknak.

²⁶ MUSSO, Juliet Ann.: *Fiscal federalism as a Framework of Governance Reform*. In: THOMPSON, Fred – GREEN, Mark T. (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 350.

²⁷ HENNING, C. Randhall – KESSLER, Martin: *Fiscal federalism: US history architects of Europe's fiscal union*. Bruegel essay and lecture series, Bruegel, 2012, 28–31.

²⁸ BEGG, Iain: *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2009, 19–28, 32.

²⁹ Lásd erről: PERSSON, Torsten – ROLAND, Gérard – TABELLINI, Guido: *The theory of fiscal federalism: What dose it mean for Europe?* 1996 (elérhető: http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/koenig-pamina/peerrson_fiscal_federalism.pdf)

Ezt emeli ki több hazai szerző is, köztük Szalai Ákos tanulmányában, s utal rá, hogy az egyes önkormányzati rendszerek átalakítása vagy épp az Európai Unió strukturális reformja során helye van az elméleti közegnek kontinensünkön is.³⁰ Vigvári András kiemeli, hogy a fiskális föderalizmus második generációs elméleteinek kialakulásához hozzájárult az európai integráció fejlődése is.³¹ Továbbá Kecő Gábor is rávilágít, hogy az unitárius államokban is vannak különböző költségvetési önállósággal bíró kormányzati szintek, melyek vizsgálatához alkalmas az elméleti közeg.³² Így a föderalizmus elnevezés inkább közgazdasági megközelítésű és nem csak jogi terminológia,³³ mely nem jelenti azt, hogy ne lennének egy kontinentális unitárius európai állam számára hasznosítható következtetései, s ne lenne modellezhető egyes államokon belüli kormányzati szintekre.

De nemcsak az államforma kérdése merülhet fel az alkalmazhatóság szempontjából, hanem, ahogy Bardhan Pranab is rámutat, az elmélet alapvetően piacgazdasági viszonyok között született, melyben az Észak-Amerika és Nyugat-Európa történeti fejlődésének meghatározó szerepe van, míg más államok esetében e jellemzők eltérhetnek, így az alkalmazásuk sem biztos, hogy lehetséges.³⁴ Emellett részletesen tárgyalja az adaptáció kérdését a fejlődő országokra vonatkozóan és rávilágít, hogy figyelembe kell venni politikai, gazdasági kérdéseket és az intézményi folyamatokat.

A nyugati mintakövetés kérdéskörét elemzi Horváth M. Tamás is egyik tanulmányában, bár a globalizációs hatás tükrében, de az önkormányzati fejlődésre vonatkozóan. Az elemzés megállapítja, hogy „a polgári állam területi alapon szervezett önkormányzata maradéktalanul csakis a nyugati civilizációval áll összhangban”.³⁵

Megállapíthatjuk tehát, hogy az alapvetően föderatív berendezkedésű, piacgazdaságra épülő közegben kibontakozott elméletkör ismerete és gyakorlati alkalmazása nem áll messze szűkebb régióinktól sem, ahogy globális viszonylatokban is értelmezhető a szükséges lehatárolásokat megtéve. Másrészt nem feltétlenül csak közgazdasági, közpolitikai vizsgálat alapjául szolgálhat, hanem pénzügyi jogi és közpénzügyi elemzés hasznos eszköze is lehet.

³⁰ SZALAI Ákos: *Fiskális föderalizmus*. Közgazdasági Szemle. XLIX. évf., 2002. május, 424.

³¹ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 171.

³² KECSŐ Gábor: *A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány*. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*, II. kötet, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 206.

³³ Az angolszász szakirodalom ezért több esetben a *study of multilevel governance* kifejezést használják.

³⁴ BARDHAN, Pranab.: *Decentralization of Governance and Development*. Journal of Economic Perspectives, Volume 16/4, 2002, 190–196.

³⁵ HORVÁTH M. Tamás: *Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján*. Debreceni Jogi Műhely, 2005. Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2005/mintha_kovetes_globalizacios_problemak_az_onkormanyzati_fejodes_peldajan/ (letöltés dátuma: 2016. április 20.)

1.2 A fiskális föderalizmus értelmezési dimenziói

A fogalom tisztázása mellett felmerül annak a kérdése is, hogy milyen szinten, milyen viszonyokban értelmezhető a fiskális föderalizmus. Erre többféle megközelítési módot is találunk az egyes szakirodalmakban, attól függően, hogy épp mire kívánja a vizsgálat a fókuszát helyezni. Így a következőkben e dimenziók felvázolását teszem meg.

i. A vizsgálat tárgya szerinti dimenzió. A fiskális föderalizmus szerteágazó elméleteinek tartalma alapján Rui Henrique Alves és Oscar Afonso (2008)³⁶ egy hármas, tradicionálisnak nevezett csoportosítást vázol fel, mely az alapján tesz különbséget, hogy mire irányul a kutatás fókusza. Ez alapján első körben beszélhetünk az államháztartási funkciók kormányzati szintek közötti megosztásáról (ez lehet például: központi, tagállami/regionális, megyei, települési szint), mely körben az újraelosztási, az allokációs és a stabilizációs funkciók kerülnek legtöbbször az elemzés fókuszába. Itt a legfőbb kérdés az, hogy melyik kormányzati szint milyen funkciót, feladatot lásson el. Másodsorban vizsgálat tárgyát képezi a hatékony, jóléti nyereséget eredményező fiskális decentralizáció. Azaz a központi források helyi feladatellátáshoz történő hozzárendeléséről van szó. A harmadik nagy dimenzió, mely a fiskális föderalizmus elméleti körét alkotja, az a fiskális politikában használt eszközök, különösen az adóztatás és a kormányzati transzferek kérdésköre.

ii. Területi dimenzió alapján történő kategorizálás. Lehetőség van a kormányzati szintek közötti kapcsolatokat vertikálisan osztályozni, s ilyen formában meghatározni a fiskális föderalizmus értelmezési dimenzióit. Horváth M. Tamás (2008) a kormányzati viszonylatok négy körét határolja el, ahol az elmélet alkalmazható vagy jelentőséggel bírhat. Így szerinte értelmezhető egyrészt egy hagyományos föderációban a tagállami kapcsolatok szintjén, másrészt az unitárius államokon belül az egyes kormányzati szintek között, harmadrészt az egyes nemzeti kormányzatok közötti gazdasági interakciókban, és negyedrészt pedig a nemzetek közötti, transznacionális integrációk viszonylatában.³⁷

iii. Az elméletek idősíkjá alapján is különbséget tudunk tenni. Ez alapján beszélhetünk első generációs és második generációs elméletekről.³⁸ Itt az elméleti körök kidolgozásának idejéről van szó, illetve azoknak az eseményeknek a megjelenéséről, melyekre egyfajta reakcióként születtek az egyes tanulmányok. Az első generációs elméletek (Oates, Tiebout, Buchanan, Musgrave) alapvetően a közszektor vertikális munkamegosztását vizsgálták. A szakirodalom megkülönböztet

³⁶ ALVES, Rui Henrique - AFONSO, Oscar: *Fiscal Policy in the EU*. In: FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe (eds.) Palgrave Macmillan, 2008, 6–22.

³⁷ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 126.

³⁸ Az első generációs elméleteket az angol szakirodalom gyakran FGT-nek (First-Generation Theory), míg a másodgenerációs elméleteket SGT-nek (Second-Generation of Theory) rövidíti. A generációk közötti elhatárolás kérdését lásd: OATES, Wallace E. (2005): *i.m.*, 349-373.

ún. második generációs elméleteket is, melyek azonban nem feltétlen az első generációs után, hanem azok mellett születtek. Ugyanis az első generációs elméletek számos körülményt nem vettek figyelembe, melyre ugyanakkor a kor tudósai reagáltak, de ezen elméletek csak később kerültek reflektorfénybe. A második generációs elméletek az elsőtől képes leginkább a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságára összpontosítottak.³⁹ Tehát ezen elméletek közötti különbség abban áll, hogy a vizsgálatok során egyre több intézményi változót emeltek be az egyes modellekbe, azaz az első generációs felvetéseket megpróbálták kritikai szempontok szerint tökéletesíteni.

Az első csoportosításban felvázolt államháztartási funkciók szintek közötti megosztásának sikkja és a második csoportosítás során meghatározott, egy adott államon belül vizsgált kormányzati szintek közötti kapcsolatok sikkjának keresztmetszete az, amelyre a helyi önkormányzatok feladatellátásának és finanszírozásának vizsgálatokor támaszkodhatunk. Így a következőkben a fiskális föderalizmus elméleti közegének, hipotéziseinek bemutatása során e két értelmezési szintet kívánom követni. Már csak azért is, mivel szorosan összekapcsolódó fogalmakról és elméletekről van szó, melyek a rész-egész viszonylatában kölcsönhatásban vannak egymással.

1.3 Az államháztartási funkciók kérdése a fiskális föderalizmusban

Az államháztartási, vagy más szóhasználatban kormányzati funkciók tradicionális közgazdasági megfogalmazása Richard A. Musgrave nevéhez köthető, aki a korábban idézett 1959-es művében⁴⁰ az allokációs, redistribúciós és stabilizációs funkciókat különítette el. E hármas felosztás lett később az, amely kulcsszerepet kapott a fiskális föderalizmus kutatásaiban, nevezetesen, hogy melyik kormányzati szint, melyik funkciót lássa el. Musgrave tanulmánya eredetileg nem tartalmazta a szabályozási funkció meghatározását, mely azóta gyakran negyedikként kerül említésre, az csak később került hozzá. Ugyanakkor, mivel a szabályozási funkció tartalma, bár köthető a pénzügyi kapcsolatokhoz, de inkább a tradicionális állami szabályozó szerephez kapcsolódik, így csak a közösségi döntések során felmerülő aspektusát emelem ki, részletes tárgyalásától eltekintek.

Így tehát a hármas funkció köré építve kívánom bemutatni az egyes fiskális föderalizmushoz kapcsolódó elméleteket, mely esetében nem a közgazdasági, mint inkább a közpénzügyi-szabályozási kérdéseket állítom a középpontba.

1.3.1 Allokációs funkció és a helyi szint kapcsolata

Az allokációs, vagy más néven megosztási funkció ahhoz a piacgazdasági feltevéshez köthető, hogy a fogyasztók a piaci mechanizmusok alapján elégitik ki fogyasztási

³⁹ VIGVÁRI András: *Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben.* Akadémia Kiadó, Budapest, 2008, 175.

⁴⁰ MUSGRAVE, Richard A.: *The Theory of Public Finance.* New York, McGraw Hill, 1959.

igényeiket. Ugyanakkor vannak olyan javak, jellemzően közjavak (kollektív javak), melyet a piac nem a fogyasztók számára szükséges mennyiségben vagy egyáltalán nem állít elő, például annak magas költségei miatt. Ezért az állam lesz az, aki felvállalja e feladatok ellátását. A kelet-közép-európai felfogás leginkább a másik oldalról közelíti meg a problémát. Nevezetesen, hogy az állam meghatározza, milyen közfeladatokat kíván ellátni, s mi az, amit a piaci mechanizmusokra bíz. Bár a szemlélet eltérő, az eredménye ugyanaz. Az állam és a piac által előállított javak megosztásáról van szó a szereplők között az allokációs funkció keretében. Juraj Nemec az erőforrás-allokáció torzulásainak helyreállításaként emeli ki a fogalmat.⁴¹ Ugyanis az állami szerepvállalás az erőforrások elosztásába való beavatkozásban jelenik meg, közhatalom gyakorlása révén. A beavatkozás Sívák József szerint lehet a piac működését korrigáló vagy azt pótló allokáció.⁴² A korrekció esetében, melyet strukturálpolitikának is neveznek, a piaci mechanizmusokba történő beavatkozásról van szó, mely során a piaci jövedelem- és erőforrás allokáció módosul. Épp ezért sokan az ilyen beavatkozást helytelennek tartják. A piaci működést pótló beavatkozás esetében pedig arról beszélünk, hogy a piac nem működne megfelelően vagy egyáltalán nem, azaz piaci kudarc alakul ki, s szükségessé válik az állam beavatkozása a helyreállítás érdekében.

Tipikusan olyan közjavak, illetve nem tisztán magánjóságok előállítását vállalja fel az állam, mint az oktatás, egészségügy, honvédelem vagy például a közvilágítás. E feladatkör az aktuális kormányzati politika tükrében változhat, bár vannak tradicionális közfeladatok, mint a honvédelem, melyek piacosítására nem, vagy csak speciális módon és feltételek mellett kerülhet sor. Tehát az állam által nyújtott közszolgáltatások mértéke a mindenkorai kormányzati politikától függ, így országonként és ciklusonként eltérő lehet, sőt kormányzati szintenként is változhat, melyre a legújabb szakirodalmak a *territorial choice* fogalmát használják, utalva arra, hogy az egyes közszolgáltatások hatékony ellátása más és más területi szinten valósulhat meg.⁴³ Az állami közfeladatok meghatározása után lehet arról szó, hogy mely kormányzati szint biztosítsa az adott feladatot, ki láthatja el hatékonyabban, gazdaságosabban. A fiskális föderalizmus különös hangsúlyt fektet arra, hogy az egyes kormányzati szintek között hogyan oszódjanak meg az egyes kormányzati funkciók. Lokális szinten is értelmezhető az allokációs funkció tágabb fogalomhasználat során. E körben a szakirodalmak a helyi piaci kudarcokkal hozzák összefüggésbe az allokációs funkció szükségességét, úgy, mint a helyi természetes monopóliumok, a helyi közjavak, a helyi meritórikus javak és a helyi externáliák kezelésére adott válaszként.⁴⁴

A helyi természetes monopóliumok köre nem túl széles, a jelenlegi hazai rendszerben a vezetékes ivóvíz szolgáltatást, a közműves szennyvízelvezetést vagy a

⁴¹ NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *i.m.*, 66.

⁴² SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 71–72.

⁴³ BALDERSHEIM, Harald – ROSE, E. Lawrence (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, 1–19.

⁴⁴ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 9.

szemétszállítást említhetjük meg. A helyi önkormányzatoknak Bailey szerint nem feltétlen a szolgáltatás nyújtásában van szerepe, mint inkább a szabályozásban, mint alternatív beavatkozási módban.⁴⁵ A helyi természetes monopóliumok esetében a méretgazdaságosságot emeli ki Horváth M. Tamás, hivatkozva a közszolgáltatások költséghatékony biztosítására.⁴⁶

A helyi tiszta közjavak köre is korlátozott, a legtöbb helyi közszolgáltatás nem teljes egészében feleltethető meg neki, ugyanis valamilyen formában, még ha kiegészítő jelleggel is, de fizetünk értük. Tipikus példája nemcsak hazánkban, hanem több más európai országban is a közvilágítás. A helyi meritórikus javak speciálisak, hiszen alapvetően az egyéni és ez által a társadalmi haszon növelése céljából nyújthat bizonyos szolgáltatásokat kötelező jelleggel a helyi önkormányzat. Tipikus példa az alapfokú oktatás – mely hazánkban 2011 előtt helyi feladat volt. A speciális volta abban áll, hogy a társadalmi hatása nem feltétlenül a keletkezés helyén realizálódik a helyváltoztatás miatt, másrészt horizontálisan átjárhatóság van az egyes kormányzati egységek között. Szorosan ide kapcsolódik a helyi externáliák kérdése is, melyek külső gazdasági hatások, s ezek kezelésekor kapnak szerepet a helyi önkormányzatok. Mind a pozitív, mind a negatív extern hatások során beszélhetünk beavatkozásról, már csak az ún. *spillover* hatás (magyarul túlcserélési hatás) miatt is. Bailey az általános iskola példáját hozza fel, ahol a pozitív externália a földrajzi, társadalmi adottságok révén más önkormányzat által nyújtott oktatási szolgáltatás igénybevételeként realizálódik. Míg negatív *spillover* externális hatás, hogy a jobb minőségű szolgáltatást nyújtó iskolákból kiszorulnak egyes diákok a létszámkeret miatt.⁴⁷ Így tehát a helyi szabályozás és az allokációs funkció szoros összefüggésben van.

A fiskális föderalizmus első generációs elméletei a mellett foglalnak állást, hogy az allokációs funkciót lehetőleg lokális kormányzati szinten kell ellátni és biztosítani pontosan az említett piaci kudarcok keletkezésének helyhez kötöttsége miatt. Nevezetesen a helyi közjavak és kollektív javak helyi szinten történő biztosításáról van szó.⁴⁸ Az allokációs funkció tehát a helyi pénzügyek vizsgálata során a helyi közfeladatok meghatározásában és annak finanszírozásában jelenik meg.

1.3.2 Redisztribúciós funkció és a helyi szint kapcsolata

A kormányzati funkciók másik nagy köre Musgrave munkája alapján a redisztribúció, vagy más néven újraelosztási funkció. Sivák József megfogalmazásában redisztribúcióról akkor beszélünk, amikor „...a kormányzat a háztartások, generációk, vállalatok, közigazgatási egységek, vagy éppen a régiók között valósít meg jövedelemátcsoportosítást”.⁴⁹ Azaz valamilyen földrajzi, társadalmi vagy gazdasági szempont szerinti pénzügyi újraelosztásról van szó a közbevételek terhére. A funkció

⁴⁵ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 7.

⁴⁶ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 134.

⁴⁷ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 8.

⁴⁸ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 171.

⁴⁹ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 69.

szükségessége a piaci működés azon hatására vezethető vissza, amely a jövedelmi és vagyoni különbségek kialakulását, növelését vagy épp csökkenését erősíti. Ekkor a kormányzat szerepe a különbségek mérséklése lehet. Juraj Nemec kiemeli, hogy alapvetően a méltányosság, mint társadalompolitikai elv érvényesítését szolgálja a redistributív szerep, a jóléti közgazdaságtan alapján.⁵⁰ A szakirodalmak az újraelosztás több dimenzióját különböztetik meg. Így beszélhetünk az adott generációkon belüli horizontális elosztásról, mely jellemzően szociális, demográfiai és jövedelmi tényezők alapján történik. A másik nagy dimenzió a generációk közötti vertikális újraelosztás, mely többnyire a társadalom- és nyugdíjbiztosítási rendszereken keresztül valósul meg. A méltányosság elve itt is jól kivethető, a kormányzati funkció célja, hogy mindenki számára biztosított legyen egy adott színvonalú (általában alap) közszolgáltatás vagy épp életkörülmény. A kormányzati szerep itt ezért is fontos, mivel a piac nem feltétlenül méltányos és igazságos módon biztosítaná e szolgáltatásokat, s az aránytalanság növekedéséhez vezetne. A redistribúciós funkció tipikus megjelenési formái az adókedvezmények, adómentességek, szociális ellátások, egészségügyi ellátások, nyugdíjak stb.

A fiskális föderalizmus elsőgenerációs képviselői, köztük Oates (1972, 1999),⁵¹ amellet foglaltak állást, hogy az újraelosztás leginkább központi kormányzati szinten valósulhat meg. Az elgondolás érve, hogy a helyi kormányzati szintek versenyhelyzetben állnak egymással a különböző források begyűjtése során, s így ellenérdekelttűvé válnak.⁵² Fontosnak tartom jelezni azt, hogy véleményem szerint a redistribúciós funkció az, amely leginkább közpolitikai eszközként jelenik meg a kormányzat politikájában. Így az újraelosztás egyes említett dimenziók között más-más mértékben és formában történik meg. Mint láthatjuk, a redistribúció megvalósíthatósága sok tényezőtől függ, s például a területi alapú különbségek csökkentése értelemszerűen olyan kormányzati szintről lehetséges, amely az érintettektől magasabb szinten helyezkedik el. Így általánosságban, ahogy J. Stephen Bailey is megjegyzi, a helyi önkormányzatoknak nem kell ellátniuk redistribúciós funkciót.⁵³

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy lokális szinten ne lehetne találni a helyi újraelosztásra utaló elemeket, de azok korlátozottak és nincsenek kihatással egy egész állam piaci mechanizmusára. Másrészt sok országban⁵⁴ a helyi költségvetések erősen függnnek a központi költségvetéstől, mivel a bevételi forrásukban a központi támogatások jelentős mértéket tesznek ki, mely pontosan a központi kormányzati szint újraelosztó funkciójából adódik. Talán a saját bevételeknél, azon belül is a helyi

⁵⁰ NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *i.m.*, 66.

⁵¹ OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972. és OATES, Wallace E.: An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVII. September, 1999, 1128.

⁵² SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 425.

⁵³ BAILEY, J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. MACMILLAN Press, Houndmills, 1999, 7.

⁵⁴ Lásd erről részletesen az önkormányzati modellekkel foglalkozó II. fejezetet.

adóknál beszélhetnénk helyi redisztribúciós funkcióról, már amennyiben azok nem kötött felhasználásúak.

1.3.3 Stabilizációs funkció és a helyi szint kapcsolata

A kormányzat stabilizációs funkciója szintén a piaci működéshez kapcsolódó feladatot takar, méghozzá a piaci mechanizmusokból adódó konjunktúra-ingadozások kiegyenlítéséhez és az egyensúlytalanságok megszüntetéséhez kapcsolódó beavatkozást. Sívák József megfogalmazásában egyfelől a gazdasági folyamatok által keletkezett ingadozások és hullámzások romboló hatásainak mérséklésére szolgál, másrészt a pénzügyi egyensúly biztosítása a célja.⁵⁵ Juraj Nemec a stabilizációs funkció esetében a kormány makroökonómiai szerepét emeli ki, utalva az infláció, a munkanélküliség és gazdasági növekedés esetében szükséges kormányzati beavatkozási technikákra.⁵⁶

Tehát a stabilizációs funkció röviden megfogalmazva a gazdasági működés egyensúlyához járul hozzá. Témánkat tekintve a közkiadások és közbevételek kérdésével hozható legszorosabban összefüggésbe. Ugyanis az egyes közszolgáltatásoknak, szociális ellátásoknak van költségvetési kiadási vonzata, másrészt például a munkanélkülieknek nyújtott segélyek hatással vannak az egész piaci mechanizmusra. De ugyanígy a közbevétel során is találkozhatunk a stabilizációs funkcióval szoros kapcsolatban álló eszközökkel, úgymint az egyes adók meghatározása (jövedelemadók, fogyasztást terhelő adók, vagyoadók stb. hatása). E mellett a költségvetési hiány pótlására szolgáló hitelfelvételt említtem meg, mely mind a bevételi, mind a kiadási oldalra hatással van. A felsorolt okokból kifolyólag a stabilizációs szerep esetében a fiskális föderalizmus elmélete azt mondja, hogy a helyi kormányok nem játszanak szerepet a makrogazdaság stabilizálásában.⁵⁷ De egy unitárius állam esetében, ahol az államháztartás részei a helyi egységek, ott igenis lehet hatása a helyi politikának az egész gazdaság stabilizálására, gondoljunk csak a helyi önkormányzatok eladósodási problémájára. Ugyanakkor ez nem igényli az elméletek szerint, hogy a stabilizációs funkciót alacsonyabb szintre kellene, vagy épp lehetne telepíteni. Sőt a stabilizációs funkció esetében az utóbbi években a gazdasági válság hatására a szupranacionális szintre történő helyezése, annak megerősítése bontakozott ki, s nem csak elsősorban az Európai Unió tekintetében.⁵⁸

A funkciók és a fiskális föderalizmus kapcsolatát Vigvári András kicsit árnyaltabban írja le, s az alábbi 1. számú táblázat foglalja össze az általa vélt kapcsolódási területeket.

⁵⁵ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 73.

⁵⁶ NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *i.m.*, 66.

⁵⁷ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 11.

⁵⁸ A stabilizációs funkció tagállamok feletti szinten történő megerősödéséről lásd: CSÚRÖS Gabriella (2015): *i.m.*, 150–155.

1. táblázat

A fiskális föderalizmus normatív elméletének összefüggése a kormányzati funkciókkal

Redisztribúció és fiskális föderalizmus	Stabilizáció és fiskális föderalizmus
<ul style="list-style-type: none"> - helyi közjavakhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása, - területileg egyenlő hozzáférés, - pénzügyi kapacitások kiegyenlítése, - mobilitás szabályozása 	<ul style="list-style-type: none"> - deficitre vonatkozó szabályozás, - potyautas probléma kezelése
Allokáció és fiskális föderalizmus	Szabályozás és fiskális föderalizmus
<ul style="list-style-type: none"> - méretgazdaságosság biztosítása, - túlsordulási hatás kezelése, - tranzakciós költségek csökkentése 	<ul style="list-style-type: none"> - árszabályozás, - piacra lépés feltételeinek meghatározása, - fogyasztóvédelem

Forrás: Vigvári András csoportosítása alapján⁵⁹ a szerző saját szerkesztése

Itt kívánom megjegyezni, hogy az egyes funkciók szintekhez történő rendelése mára nem is annyira egyértelmű. A fiskális föderalizmus elsőgenerációs elméleteit követően egyre több figyelem irányult az egyes funkciók és a helyi szintek közötti kapcsolatra. Így utalni kell arra, hogy az allokációs funkción kívül a stabilizációs és a redisztribúciós funkció is szerephez juthat lokális szinten. Bár utóbbi esetében Horváth M. Tamás megjegyzi, hogy ehhez túl kell lépni a pénzügyi föderalizmus szűk értelmezésén. Ahogyan azt a kérdést is felveti, hogy az egyes funkciók elválaszthatóak-e egyáltalán egymástól.

Meg kell továbbá említeni, hogy Musgrave 1956-os felosztásához kapcsolódóan egy negyedik államháztartási funkció is nevesítésre került, mely alapvetően Bailey nevéhez köthető. Ez pedig a szabályozási funkció. E funkció alapvetően a helyi érdekek képviselője útján jelenik meg a központi kormányzásban, döntéshozatalban. Ahogy Bailey fogalmaz *„A szabályozási funkció a területrendezési, a rendvédelmi, a gazdasági, a helyi környezet, stb., központi jogszabályainak megalkotásával hozható összefüggésbe”*.⁶⁰ Azaz annyiban nevezhető lokális szinthez kapcsolódó funkciónak, amilyen mértékben a közfeladatok decentralizációja, helyi szintre történő átadása megtörténik,⁶¹ így a regulációs funkció részletes tárgyalását nem tartom indokoltnak.

⁵⁹ <http://docplayer.hu/4088105-A-fiskalis-federalizmus-elmelete-es-az-onkormanyzati-penzugyek.html> (letöltés dátuma: 2016. április 20.)

⁶⁰ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 10.

⁶¹ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 128.

1.4 A szintek közötti feladatmegosztás kérdése: centralizáció vagy decentralizáció

A fiskális föderalizmus elméleti keretén belül a legfőbb kérdés a föderatív és a tagállami kormányok közötti feladatmegosztáshoz kapcsolódik, azaz a feladatok centralizációjának vagy decentralizációjának kérdését vizsgálja. Ugyanakkor, ahogy már többször utaltam rá, egy unitárius államban a központi kormányzat és a helyi kormányzati egységek viszonylatában értelmezhetjük ugyanezt a kérdést. Ahogy Anwar Shah is rávilágít, mindenféle állami berendezkedés esetében, így az unitárius esetében is létezik egy legfelsőbb, legfontosabb kormányzati szint, amely lényegében felügyeli az összes többi szintet és szükségszerűen részt vesz a közös munkában.⁶²

A decentralizáció fogalma alatt legáltalánosabb értelemben a közfeladatok alsóbb szintre történő telepítését értjük. Balázs István kiemeli, hogy annak tartalma a helyi önállóság, ekképpen pedig a decentralizált szervek hatásköri önállósággal rendelkeznek, melyhez szervezeti, működési és legfőképpen pénzügyi önállóság társul.⁶³ Tovább árnyalja a fogalmat Vigvári András, amikor úgy fogalmaz, hogy nem pusztán a közfeladatok térbeli megosztásáról van szó, hanem arról, hogy a kollektív javak előállításában, rangsorolásában, megszervezésben, finanszírozásban az alsóbb szintű kormányzatoknak önálló döntési és mérlegelési jogkörük van.⁶⁴

Bár a decentralizáció kérdéskörének jelentős irodalma létezik, az alapvetően közigazgatási jogi szemléletű. A kormányzás decentralizációja alatt számos részegységről beszélhetünk, úgy, mint politikai, adminisztratív, pénzügyi és közfeladatok termelésének decentralizációjáról. Jelen részben a pénzügyi decentralizáció elméleti vizsgálata kapja a hangsúlyt, de nem kerülhetők meg a decentralizáció más részei sem, hiszen rész-egész viszonyban, összefüggésben állnak.

A pénzügyi decentralizáción belül is számos szint különböztethető meg, annak nagysága és mélysége alapján. Talán a legalapvetőbb módja, amikor a képződés helye szerint juttatják vissza az ott megtermelt forrásokat. A decentralizáció sajátossága, hogy a feladat- és hatáskörök decentralizációjával együtt kell járnia bizonyos források decentralizálásának is, azaz pénzügyi, költségvetési önállóság kell, hogy járuljon hozzá, hiszen anélkül nem beszélhetünk döntési autonómiáról.⁶⁵

A kérdés az előzőekben bemutatott államháztartási funkciók szemszögéből is értelmezhető, azaz az egyes funkciók szintek közötti megosztásaként is. Tehát, hogy melyik funkció melyik szinten kerüljön ellátásra, decentralizálásra vagy épp centralizálásra, lényegében már az államháztartási funkciók tekintetében is ezt jártuk körbe, s most egy újabb aspektust kap. A fogalom páros közfeladatokhoz kapcsolódó jelentésének definiálása esetében az eltérés a feladatmegosztás lefelé vagy fölfelé tartó

⁶² BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar (2011): *i.m.*, 61.

⁶³ BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog I.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013, 41.

⁶⁴ VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont.* EU Working papers 3/2011, 9–17.

⁶⁵ BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog I.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013, 41.

dinamikájában van. Míg decentralizáció alatt a közfeladatok helyi kormányzati szintre történő telepítését, addig centralizáció alatt a közfeladatok központi szintre történő vonását értjük. A továbbiakban jelenséggént kezelem mindkét fogalmat, melyek periodikusan váltakoznak egy adott államon belül, rövidebb-hosszabb időtávban, mely értelemben a centralizáció mellett „recentralizációról” is beszélhetünk.⁶⁶ A probléma nem új keletű, a fiskális föderalizmus egyik dilemmája a közjavak decentralizálásának vagy épp centralizálásának kérdésköre, melyre számos kutatás irányult. Többen vizsgálták a két jelenség előnyeit, hátrányait, a hatékony működésre gyakorolt hatásukat.⁶⁷ Jelen fejezetben a decentralizáció és a centralizáció mellett felhozható legfontosabb érveket kívánom felsorakoztatni, melyek egyúttal jelzik a másik megoldás gyengeségeit is.

1.4.1 A decentralizációs szint meghatározása

Mint utaltam rá, a decentralizáció többféle szemszögből megközelíthető. Bailey három aspektusát emeli ki, úgymint (köz)gazdasági, politikai és igazgatási decentralizációt.⁶⁸ Gazdasági értelemben a helyi gazdasági döntéshozatal lehetőségéről van szó, mely a tökéletes verseny piacán, mint fogyasztói szuverenitás értelmezhető. Politikai értelemben a döntési jogosítványok átadásáról, alsóbb (például: regionális, települési) szintre delegálásáról beszélhetünk, mely értelme, hogy bizonyos alsóbb szinten felmerülő kérdésekben az alsóbb szintnek legyen lehetősége dönteni, úgy, mint a helyi adók kérdésében. Az utolsó igazgatási aspektus esetében a központi kormányzat (köz)igazgatási egységeinek alsóbb szintre történő decentralizálásáról van szó, mely nem feltétlen jár döntési jogosítványok telepítésével. Ezek közül, amely a jelen kötethez kapcsolódóan részletesebb tárgyalást igényel, véleményem szerint az a politikainak nevezett aspektus, érintve az igazgatási decentralizációt is.

A Világbank több alkalommal is próbálkozott a decentralizáció definiálásával, s lényegében úgy összegezte, hogy egy komplex jelenség, melyben hatáskörök és erőforrások kerülnek áthelyezésre a központi kormányzattól a lokális kormányzati egységekhez, s ennek terjedelme a hatáskörök átutalásától a teljes privatizációig terjedhet.⁶⁹

⁶⁶ A fogalompáros használata véleményem szerint nézőpont kérdése, a közfeladat-ellátás oldaláról talán az lehet eltérés, hogy vannak feladatok, melyeket mindig is helyi szinten szerveztek és ezek központi ellátási körbe vonása centralizációs folyamat. Míg egyes közfeladatok ellátási „szintje” nem ennyire egyértelmű, mert mind központi, mind pedig helyi szinten szervezhetők, s ekkor a helyi szintre delegálást decentralizációnak, az újra állami feladatba kerülését pedig recentralizációnak nevezhetjük. Lásd erről például: BUTYKA Loránd: *Decentralizáció és dekoncentráció*. In: Korunk, 2007, 18. évf. 6. sz. 17-20. valamint SAMUELSON (1954): *i.m.* tanulmányait.

⁶⁷ PESZKEI Zoltán: *Településgazdaságtan*. Szent István Egyetem, Gödöllő, 2011, 14–19.

⁶⁸ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 18-19.

⁶⁹ World Bank. Main Report. Washington, DC, 2002.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/1687166/romania-local-social-services-delivery-study-vol-2-2-main-report> (2016. április 22.)

Már az allokációs funkció esetében is szó volt a közjavak és az externáliák létéről és kezelésének lehetőségeiről, mely összefüggésbe hozható a helyi kormányzatok szerepével. Akkor azt a megállapítást tettük, hogy e funkció alsóbb szintre történő telepítése indokolt lehet, mely révén közfeladatok és az ehhez kapcsolódó döntési és pénzügyi jogosítványok decentralizálásáról van szó. Most az indokokat járjuk körül kicsit részletesebben is.

A fiskális föderalizmus elsőgenerációs elméletei közül elsőként Oates 1956-os decentralizációs teorémáját emelem ki, aki az allokációs funkció helyi szinten történő ellátását igazolva vonta le következtetéseit, mely azért a későbbiekben több kritikát is kapott. Oates elméletére az 1972-es könyvében használta a *decentralizációs teoréma* elnevezést.⁷⁰ Az elmélet alap gondolata a helyi közjavak (*local public goods*) felvetésével indít, tehát, hogy léteznek helyi szinten biztosított közjavak, közszolgáltatások, melyek esetében a kereslet területenként eltérő.⁷¹ A helyi közjavak olyan közjavak, melyek előnyeit az adott ország népességének csak egy meghatározott földrajzi területén élők élvezhetik.⁷² De ez nemcsak földrajzi, hanem településkategóriák viszonylatában is igaz lehet. A gyakorlatban majdnem minden olyan közszolgáltatást ide sorolhatunk, melynek előállítására helyi szinthez kötött és annak előnyeit az adott helyi szinten élvezhetik, így példaként említhető egy helyi közpark, játszótér, természeti érték használatának lehetősége vagy épp egy térfelügyeleti rendszer üzemeltetése, de például egy idősok otthona is éppúgy lehet helyi közjószág.

Oates tehát két állítást kapcsol össze úgymond az allokáció feltételeként, méghozzá, ha egyes közjavakhoz csak egy meghatározott területen élő közösség férhet hozzá, másrészt, ha e közjavak iránti kereslet földrajzi területenként eltérő, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet.⁷³ Magyarul, e közjavak, közszolgáltatások helyi szinten történő ellátása hatékonyabb és gazdaságosabb lehet, hiszen a helyi szinten felmerülő kereslethez igazíthatja a közjavak előállítását. Azaz fontos szerepe van az alsóbb szinteken keletkező információknak, úgy, mint a keresletet alakító mennyiségi és minőségi igényeknek. Ezáltal elkerülhető a helyi közjavak túl- vagy épp alultermelése, mely központi előállítás esetében gyakori probléma, s holtteher-veszteséget eredményez.⁷⁴ Oates elméletében tehát a közjavak előállításának optimális szintjének meghatározásához adott támpontot. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy az egyes helyi közjavakat még azon a legalacsonyabb szinten kell ellátni, ahol az információk birtokában gazdasági szempontból a leghatékonyabban kivitelezhető. Ahogy Horváth M. Tamás fogalmaz, Oates teorémája a közfeladatok

⁷⁰ OATES, Wallace E. (1972): *i.m.*

⁷¹ SZALAI Ákos (2002): *i.m.* 424–426.

⁷² HYDMAN, David N. (2011): *i.m.* 712.

⁷³ SZALAI Ákos (2002): *i.m.* 425.

⁷⁴ Az állítás közgazdasági vizsgálatával több tanulmány is foglalkozott, melyek rámutattak, hogy a társadalmi többlet csökkenéséhez vezethet egyes közjavak központi előállítása. Közülük lásd részletesebben: BRADFORD, David F – OATES, Wallace E.: *Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure*. In: H. HOCHMAN - G. PETERSON (eds.): *Redistribution Through Public Choice*. New York, Columbia University Press, 1974, 43–90.

telepítésének modellezéséhez járult hozzá.⁷⁵ Az elmélet szükséges velejárója, ahogyan Oates is utal rá, az információk léte vagy épp nem léte. Szalai Ákos ezt információs problémának nevezi.⁷⁶ Nevezetesen a decentralizációs hipotézis abból indul ki, hogy a központi kormányzat nem képes a közjavak Pareto-hatékony előállítására az információhiány miatt, azaz nem tudja területileg eltérő mennyiségben vagy minőségben differenciálni azt. Ezzel szemben a helyi egységek közelebb állnak az információ keletkezésének a helyéhez, tehát a közjavakat élvező lakossághoz, s így jobban tudnak ahhoz alkalmazkodni az előállítása során. Tehát megfordítva az érvelést, a helyi közjavak centralizált ellátása relatív magas információs és tranzakciós költséget eredményez.⁷⁷

Oates elméletének további kritikájaként, vagyis a decentralizáció elleni érvként szokás említeni a túlsordulási hatást (*spillover effect*) és a méretgazdaságosságot. A túlsordulási hatás esetében arról van szó, hogy a decentralizált egységek a helyi közjavak előállítása során nincsenek tekintettel a határaikra, azok hatása másik egység számára pozitív vagy negatív hatást eredményezhet. Ez lényegében a korábban már említett externáliák pozitív vagy negatív formája. A gyakorlatban tipikusan ilyen közszolgáltatás az oktatás és az egészségügyi ellátás, amikor más önkormányzat területén élők veszik igénybe a szolgáltatást. Ahogy Kecő Gábor is utal rá, költségvetési szempontból ragadható meg a probléma, azaz a túlsordulási hatás esetében a teherviselők és a haszonélvezők köre elválik egymástól a közszolgáltatások tekintetében.⁷⁸ Tehát nem az az adott kormányzati szinten adót fizetők veszik igénybe a szolgáltatást, mely utóbbi jelenséget potyautas problémának hívja a szakirodalom. Az említett hatások ugyanakkor nem tartoznak az önkormányzatok érdekkörébe, hiszen mindegyik decentralizált egység a saját lakosai, szavazói közszolgáltatási igényeit kívánja kielégíteni. Épp ezért ezt a centralizáció melletti érvként szokták felhozni.

Az érv az optimális feladat-ellátási méret, azaz a méretgazdaságosság kérdésével is szoros kapcsolatot mutat. Tehát, hogy van-e olyan területi nagyság, ahol a legoptimálisabb, legköltséghatékonyabb módon lehet megszervezni egyes közszolgáltatásokat úgy, hogy az minél kisebb túlsorduláshoz vezessen? Vagy, ahogyan Szalai Ákos teszi fel a kérdést, lehet-e helyi szolgáltatásokat nagyobb méretben, olcsóbban megszervezni? A válasz nem egyértelmű és nem is egyszerű. Ugyanis a méretgazdaságosság meghatározásánál nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy milyen szinten olcsóbb megszervezni egy közszolgáltatást. Arra is tekintettel kell lenni, hogy az adott közszolgáltatáshoz (közjósághoz) hányan férnek hozzá. Erre a jelenségre a fiskális föderalizmus újabb keletű vizsgálatai, többek között a klubjavak

⁷⁵ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.* 127.

⁷⁶ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 425.

⁷⁷ OATES, Wallace E. (1999): *i.m.* 1128.

⁷⁸ KECSŐ Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* MTA Law Working Papers, 2015/2., 68.

elmélete világított rá.⁷⁹ Hiszen költségcsökkentést úgy lehet elérni a centralizálás révén, ha a közszolgáltatás mennyiségét csökkentjük, vagy épp a minőségét lentebb visszük. Ekkor viszont a közjószág iránti kereslet változatlansága miatt zsúfoltság alakulhat ki. A helyi önkormányzatok esetében Hamilton vizsgálatai erősítették meg azt, hogy igenis lehet relevanciája e szinten is, azaz a klub méretét befolyásolni tudja, jellemzően díjakon vagy adókon keresztül.⁸⁰ A korábban felvetett kérdésre a válasz bonyolultságát az elmélet kritikusai világították meg azáltal, hogy minden közszolgáltatás esetében máshol van az optimális méret.⁸¹ Tehát, amikor a helyi közszolgáltatások minőségét, mennyiségét és az ehhez tartozó optimális méret meghatározását vizsgáljuk, akkor minden közszolgáltatás esetében külön-külön el kell azt végezni, nem határozhatunk meg általános kormányzati szintet. Így például az alapfokú egészségügyi ellátás megszervezésének ésszerű mérete nagy valószínűséggel nem esik egybe az alapfokú oktatás számára megállapított mérettel és ez így igaz szinte valamennyi közszolgáltatásra.

A másik fontos elmélet, amely a decentralizációval összefüggésbe hozható, az Charles M. Tiebout 1956-os mobilitási elmélete, melyben alapvetően Musgrave és Samuelson elméletére reflektál.⁸² Kiindulópontja, hogy a kormányzat feladata felmérni a lakosság közjavak iránti keresletét, és az ehhez szükséges adóztatási mértéket meghatározni, mely a kínálat biztosításához szükséges. Viszont a fogyasztói igények nehezen mérhetőek, különösen, ha a közjavak előállítását a központi kormányzat végzi. A nehézség abban áll, hogy a tiszta közjószág esetén, amikor azt a fogyasztók közvetlen ellenszolgáltatás nélkül veszik igénybe, nem nyilvánítják ki valós preferenciájukat, hiszen a fogyasztásból nem zárható ki senki, nincs rivalizálás az igénybevételre vonatkozóan s az ország egész területén hasonló szolgáltatást kapnak a fogyasztók. Ehhez kapcsolódóan Tiebout megjegyzi, hogyha helyi szinten állítják elő e javakat, akkor valószínűleg területileg eltérő mennyiségben és minőségben fog rendelkezésre állni a fogyasztók számára az adott lokális egység kapacitásaihoz képest. Ekkor viszont figyelembe kell venni azt is, hogy a fogyasztók (szavazók) olyan közösséget választanak lakhelyüknek, ahol a közjavak köre megfelel a preferenciájuknak.⁸³ Azaz az elmélet alapgondolata, hogy a racionális emberek a szerint választanak lakhelyet, hogy minél inkább kielégíthessék közösségi szükségleteiket, tehát a számukra optimális közszolgáltatási szintet keresik a fizetendő helyi közterhek figyelembevételével. Később került az elmélethez ragadványként az a jelző, hogy a lakosok a „*lábukkal szavaznak*” amikor a közszolgáltatások és az adózás függvényében választanak lakhelyet. Megjegyezhető még, hogy Tiebout nem a lakos, hanem a fogyasztó-szavazó elnevezést használja, mely talán jobban utal az elmélet

⁷⁹ BUCHANAN, J. M.: *A klubok közgazdasági elmélete*. In: BUCHANAN, J. M.: *Piac, állam, alkotmányosság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 132–147.

⁸⁰ HAMILTON, B. W.: *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment*. Journal of Political Economy 84(3), 50–647.

⁸¹ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 426.

⁸² TIEBOUT, Charles M. (1956): *i.m.*, 416–424.

⁸³ TIEBOUT, Charles M. (1956): *i.m.*, 418.

közpolitikai, jogi jellegére is, miszerint szoros összefüggés van a helyi közjavak köre és az azt fogyasztó szavazók között. Ez alatt nemcsak a lábbal szavazást, hanem a politikai választásokat is értve. A hipotézis tehát azt a fő állítást rejti magában, hogy létezik helyi szinten Pareto-hatékony közjóság-előállítás.

Fel kell ugyanakkor hívni a figyelmet arra, hogy az elmélet több szempontból korlátozott, melyhez kapcsolódóan Tiebout a következő hét feltételt fogalmazta meg:⁸⁴

1. A fogyasztók legyenek teljesen mobilak, és preferenciáik alapján oda költözzenek, ahol a leginkább elégedettek.
2. A fogyasztók legyenek jól informáltak, különösen a helyi közszolgáltatások köréről és a helyi adókról legyen kellő információjuk.
3. A választható közösségek (települések, önkormányzatok) száma legyen nagy, azaz legyen viszonylag széles választási alternatíva.
4. A munkalehetőség korlátozottságát nem kell figyelembe venni, abból kell kiindulni, hogy minden személy az osztalékból származó jövedelemből él.
5. Az állami szolgáltatások nem mutatnak externális hatásokat vagy gazdaságtalanságot az egyes közösségek között.
6. A helyi vezetés követi az említett preferenciákat.
7. Az önkormányzati egységek optimális mérettel rendelkeznek.

Az elmélet tehát csak bizonyos feltételek mellett értelmezhető, de így is relevanciával bír abban az esetben, amikor a helyi közjavak előállításáról, az optimális feladatellátási méret kérdéséről esik szó. Pontosan ez a korlátozottság volt az, amely terepet adott az elmélet kritikai észrevételeinek. Nézzük, milyen bírálatokat fogalmazott meg az utókor vele szemben.

A mobilitás feltételéhez több bírálatot is megemlíthetünk. Walsh amellet foglalt állást kritikájában, hogy nem feltétlenül szükséges tényező a mobilitás.⁸⁵ Ezt arra az érvelésre tekintettel mondja, hogy egyes közjavak magánjóság jellegűek, s azt eltérő kormányzati szintek is nyújthatják. Azaz a fogyasztók választási alternatívája megnő és nemcsak a horizontálisan, hanem vertikálisan is kinyilváníthatják preferenciájukat az egyes kormányzatok között. Buchanan a mobilitásból fakadó hatékonysági problémára hívja fel a figyelmet.⁸⁶ Különösen ez alatt értve a költségvetési externália létét és a nettó fiskális hasznok eltéréseinek jelenségét.⁸⁷ A kritikák körében szokás még megemlíteni a szabad erőforrás-áramlás korlátozását, mely alapja, hogy a helyi egységek a saját választóik érdekében a helyben található erőforrások szabad áramlását korlátozzák valamilyen formában, mondjuk helyi adók révén.⁸⁸ Maga Oates is többször vizsgálta Tiebout modelljét, köztük az 1981-es *On Local Finance and the*

⁸⁴ TIEBOUT, Charles M. (1956): *i.m.*, 419.

⁸⁵ WALSH, C.: *Fiscal federalism: an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community*. in EEC. The Economics of Community Public Finance, No. 5., 1993, 5–62.

⁸⁶ BUCHANAN, James M.: *Federalism and Fiscal Equity*. The American Economic Review, Vol. 40., No. 4. (Sep., 1950), 583–599.

⁸⁷ Lásd erről részletesebben: SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 428.

⁸⁸ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 427.

Tiebout Model című tanulmányában is.⁸⁹ Valamint e körben említhető meg Mark V. Pauly a jövedelmi különbségekkel szembeni érzékenység, mint közjóságra vonatkozó elmélete is. Ez azt mondja, hogy ha a mobilitást korlátozzuk, például megtiltjuk a szabad településválasztást – azaz a preferenciák kinyilvánítására nem kerül sor –, az javítja a helyi allokációs hatékonyságot.⁹⁰

Tehát, mint láthatjuk, az utókor számos kiegészítéssel, kritikával látta el Tiebout modelljét, mely véleményem szerint nem annak helytelenségét jelenti, mint inkább a vizsgált jelenség pontosabb megértéséhez jelent támpontokat.

Mind Oates, mind pedig Tiebout elméletei helytállóak Garzarelli⁹¹ szerint, pusztán pontosabb meghatározásra szorulnak. Vigvári András is utal rá, hogy a fiskális föderalizmus modern felfogása is azt sugallja számunkra, hogy a decentralizáció révén a helyi önkormányzatok rugalmasabb, átláthatóbb és a valós választói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatást képesek nyújtani úgy, hogy a központi kormányzat hatalmának koncentrációját is megtöri.⁹²

A decentralizáció mellett számos egyéb érv is felhozható. Egyike ezeknek a Brennan–Buchanan páros által megfogalmazott „Leviathan-hipotézis”⁹³ mely a Pareto-hatékonyság elérhetőségét fogalmazza meg a közszolgáltatások ellátásához kapcsolódóan.⁹⁴ Az elmélet mögött az a feltevés áll, hogy a kormányzati szerepelők olyan együttműködések létrehozására törekednek, melyek a lakosok, szavazók kizsákmányolását eredményezik. Különösen igaz lehet ez a helyi adóztatás kérdéskörében, amikor is a kormányzat bevétel-maximalizáló egységnek tekinthető. Az említett optimum eléréséhez több feltétel fennállására van szükség, többek között arra, hogy a közszolgáltatás határkölsége legyen konstans, a fogyasztói csoport szükséglete a mediánszavazó preferenciájával egyezzen meg,⁹⁵ ekkor lehetőség van a Pareto-optimum elérésére.⁹⁶ A decentralizáció kérdésével ez úgy hozható összefüggésbe, hogy az említett hatás a kormányzati szektor méretének csökkenését eredményezheti, valamint a fiskális illúziót is csökkenti. Ugyanis a kormányzatok közötti helyi adóverseny miatt a méretük növekedésének kontrollja lehet, hiszen a

⁸⁹ Lásd részletesen Oates kérdésfelvetését és érveit: OATES, Wallace E.: *On Local Finance and the Tiebout Model*. The American Economic Review, Vol. 71., No. 2., 1981, 93–98.

⁹⁰ PESZEKI Zoltán (2011): *i.m.*, 14–19.

⁹¹ GARZARELLI, G.: *Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout*. Journal of Public Finance and Public Choice, Vol. 22. No. 1–2. 2004, 91–104.

⁹² VIGVÁRI András: *Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. július–augusztus, 709–730.

⁹³ BRENNAN G.–BUCHANAN, J.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

⁹⁴ BUCHANAN, J. M.: *Adózási alkotmány Leviatán számára*. In: BUCHANAN, J. M.: *Piac, állam, alkotmányosság*. Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 185–207.

⁹⁵ CULLIS, J.: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula Kiadó, Budapest, 2003.

⁹⁶ Lásd részletesebben a hipotézis felélesztéséről szóló tanulmányt: RODDEN, Jonathan: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization 57, Fall 2003, 659–729.

választók szabadon dönthetnek az egyes kormányzati egységek között.⁹⁷ Azaz az adóztatás jóléti hatásáról van szó, mely a kormányzati méretek növekedésének megakadályozásában rejlik.⁹⁸

A decentralizáció mellett felhozható további érvek között említhetjük a helyi ízlés kérdését. A decentralizált feladatellátás, közjavak előállítása során nagyobb lehetőség van az ismert helyi igények, ízlések figyelembevételére. Erre jó példa lehet, ha közutak, közparkok fenntartására gondolunk, ahol szinte magától értetődő, hogy a helyi környezethez, városképhez megfelelő látványt a helyi döntéshozatal tud kialakítani, nem lehet központilag meghatározni azt. Továbbá e körben említhetjük meg a már korábban hivatkozott információs problémát, mely az előző példából is kivehető. Magyarul a központi kormányzat információhiánya a decentralizáció melletti érvként hozható fel. Minél hatékonyabban szeretnék előállítani a helyi közjavakat, annál több információra van szükség, ami pedig költséges a kormányzat számára. Azaz a helyi szinten olcsóbban szerezhetők be az információk, ezáltal a feladatellátás költségei is olcsóbbak lehetnek.

2. táblázat

Főbb érvek és ellenérvek a decentralizációhoz kapcsolódóan

A fiskális föderalizmus decentralizáció melletti érvei
- „közvetlenebb” demokrácia
- helyi ízlések
- információs problémák
- Tiebout-hipotézis
- Oates decentralizációs teorema
- költséghatékonyság
- Leviathan-hipotézis (pareto-hatékonyság)
A decentralizáció ellenérvei, avagy a centralizáció melletti érvek
- túlszűkülési hatás
- méretgazdaságosság
- szubnacionális szint „potyázása”
- költségvetési illúzió
- túlszűkültség és klubjavak elmélete
- légyfogó hatás
- Tiebout-hipotézis kritikái

Forrás: Bailey, J. Stephen (1999), Horváth M. Tamás (2008), Szalai Ákos (2002), Vigvári András (2009) csoportosításai alapján a szerző saját szerkesztése

Számos más érv és ellenérv is felhozható a decentralizáció kérdéskörében, ugyanakkor a témát tekintve ezeket tartottam kiemelésre érdemesnek. A szakirodalmi

⁹⁷ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 433.

⁹⁸ WILSON, J. D.: *Theories of Tax Competition*. National Tax Journal, 1999, 269–304.

álláspontokat összefoglalva az alábbi érveket szokás felsorakoztatni a közjavak, közfeladat-ellátás decentralizációja vagy épp centralizációja mellett.⁹⁹

1.5 Decentralizáció és demokrácia

A Fiskális föderalizmus elméleti keretének rövid áttekintése után, – különösen a decentralizáció elleni érvek ismeretében – felmerül az a kérdés, hogy az egyes elméletek alkalmazása vajon követendő példa, eszközrendszer vagy elvont értékrend. Ugyanis az látható, hogy a fiskális föderalizmus elméletei nem korlátok nélkül alkalmazhatóak, ahogyan az unitárius államokban való elhelyezése is kérdéses. De mégis foglalkozunk velük és foglalkozni is érdemes. A kérdés megválaszolásához a decentralizáció melletti egyik érvehz kell visszatérnünk, a közvetlenebb demokráciához, mely elmélet központi mondanivalója az, hogy a decentralizáció révén a választók közvetlenebb kontrollt tudnak gyakorolni a helyi kormányzat felett.¹⁰⁰

A kormányzati transzferekről szóló nemzetközi szakirodalom a költségvetési decentralizáció erősödését a központi hatalmak demokratizálásával hozza összefüggésbe, miszerint az átalakuló, fejlődő országokban, – így hazánkban is a '90-es évek elején – a centralizáció megtörésének, a hatalom decentralizációjának eszközeként vált elterjedtté. Bár a megoldások sokfélék, a nemzetközi szakirodalom egységesen azt mondja, hogy a helyi hatalom gyakorlásának pénzügyi alapját a saját vagy saját jogon járó bevételek meghatározott szintje, illetve a helyi adókvetési jog teszi ki.¹⁰¹

A demokratikus berendezkedés és a föderalizmus szoros összefüggésbe hozása Tocqueville munkájában is megjelenik, mint az államberendezkedésre vonatkozó alaptézis.¹⁰² A fiskális föderalizmus hívei pedig azt az oldalt emelik ki, hogy a decentralizáció a demokratikus jogok megőrzésére és védelmére alkalmas eszköz.¹⁰³

Ahogy Horváth M. Tamás¹⁰⁴ is utal rá, a helyi kormányzás szerepe, felfogása folyamatosan változik, azaz nem időtlen, azt számos hatás alakítja. A fiskális föderalizmus alapköveinek elfogadása, a reprezentatív demokrácia a bürokrácia

⁹⁹ BAILEY, J. Stephen (1999), HORVÁTH M. Tamás (2008), SZALAI Ákos (2002), VIGVÁRI András (2009) csoportosításai alapján.

¹⁰⁰ Vö. DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Low, Journal of Political Economy, Vol. 65., No. 2., 1957, 135-150. tanulmányával, aki megkérdőjelezi e felvetést, arra hivatkozva, hogy a választópolgároknak nem éri meg az információk megszerzésére időt, pénzt szánni, mivel a szavazatuk súlyát kevésnek érzik az összes szavazathoz képest.

¹⁰¹ KASSÓ Zsuzsanna: *A kormányzati transzferek hatásmechanizmusa*. TÖOSZ tanulmány, Budapest, 2007, 10.

¹⁰² Alexis de TOCQUEVILLE: *Democracy in America*. 1835. Utánnyomat: University of Chicago Press, 2012.

¹⁰³ Lásd erről: Oates (1985), Musgrave (1957)

¹⁰⁴ HORVÁTH M. Tamás: *Magunkon kívül. A helyi kormányzási szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren*. KSKZ Programigazgatóság, Budapest, 2007, 73.

bírálatát feltételezi, ugyanis azokra, mint nem hatékony társadalmi képződményekre tekint, melyek a hatalmi lobbik eszközeiként szolgálnak.¹⁰⁵ Egy demokratikus rendszerben a helyi kormányzatok működése nemcsak közelebb hozza a választókhoz a feladatellátást és a döntéshozatalt, hanem a választók könnyebben is gyakorolhatnak kontrollt felettük.¹⁰⁶ Ahogy Lányi András fogalmaz, a helyi szinten, az érintettek által született döntés mindig méltányosabb, végrehajthatóbb, kíméletesebb, mint az, amit számítások alapján egy távolabbi kormányzati szint hozna. Továbbá hozzáteszi, hogy „a demokrácia méretfüggő, minél távolabb vannak a kormányzottak a kormánytól, annál kisebb az esélye az utóbbiak ellenőrzésére”.¹⁰⁷

Arno Loessner a minőségi helyi demokráciát taglaló tanulmányában a pénzügyi decentralizáció szemszögéből a következő megállapításokat vonja le:¹⁰⁸

- Meg kell erősíteni a demokráciát és a helyi kormányzást a pénzügyi decentralizációval anélkül, hogy csökkennének azok az előnyök, melyek a központi kormányzattal történő kooperációból adódnak.
- Átlátható és megbízható módon kell szabályozni a helyi közfeladatok ellátásának felelősségét.
- A vertikális (kormányközi) és horizontális (ágazatközi) partnerséget meg kell erősíteni.
- A helyi közjavak előállítását lehetőleg helyi adókból és használati díjakból kell fedezni. Ennek elérése érdekében biztosítani kell az önkormányzatok adóztatási jogának érvényesülését.
- A központi kormányzattól érkező pénzügyi transzferek legyenek kiszámíthatóak és elérhetőek.

Timothy D. Sisk a helyi kormányzás és demokrácia XIX. századi kapcsolatát vizsgáló tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy a globalizáció, urbanizáció és egyéb hatások révén a választópolgároknak egyre kevesebb idejük van foglalkozni a helyi politikával, és így a szűk értelemben vett részvételi demokrácia csökkenése figyelhető meg. A választópolgárok ugyanis hisznek abban, hogy a helyi kormányzatok megfelelően képviselik érdekeiket, ugyanakkor abban is, hogy kellően nyitottak arra, hogy meghallják az elégedetlenséget, problémákat. A jó helyi kormányzás, mint érték jelenik meg, mely egy újfajta gondolkodásmódot és demokratikus legitimitációt követel meg.

Ezek alapján úgy hiszem, megállapíthatjuk, hogy egy demokratikus államban érték a költségvetési decentralizáció. Természetesen az önkormányzatról, annak méretéről a különböző kormányzatok másként vélekednek, attól függően, hogy jobb vagy

¹⁰⁵ HORVÁTH M. Tamás (2007): *i.m.*, 73.

¹⁰⁶ De ide érthetőek az egyes társadalmi szervezetek, közösségi szerveződések kontrolljai is.

¹⁰⁷ LÁNYI András: *Átmeneti demokrácia*. Eötvös Károly intézet. Elérhető: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=81> (letöltés: 2016. október 15.)

¹⁰⁸ LOESSNER, ARNO: *Local governance, decentralization, and participation in the Philippines*. In: SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001, 50-53.

baloldali értékeken alapuló elméletet tettek magukévá.¹⁰⁹ De ettől függetlenül a pénzügyi decentralizáció kérdése úgy hiszem, több annál, mint elméletek alkalmazhatóságának kérdése, a helyi kormányzáson keresztül a demokrácia egyik alapköve. Már csak azért is, ahogyan Buchanan rávilágít a közösségi döntés-elmélet politikai tárgyalása során, hogy a helyi közjavakról és egyéb helyi szintet érintő döntések meghozatalakor fontos szerepe van a helyi döntéshozónak, azok a központi kormányzat akár ellenérdekű szereplői is lehetnek, mely erősíti a demokráciát.¹¹⁰

Amennyiben tehát demokratikus alapelveként tekintünk a helyi kormányzás és a pénzügyi decentralizáció létrejöttére, akkor az egyes döntések során lehetnek olyan körülmények, melyek közpénzügyi szempontból kevésbé előnyösek, és a pénzügyi decentralizáció elveinek ellentmondanak, de a helyi kormányzás értékének megőrzése érdekében szükségesek. S csak másodsorban jelennek meg az olyan szemléletmódok, mint a közpénzek hatékony, gazdaságos, eredményes felhasználása. E körében említhető meg érvként a méret és demokrácia kérdésköre, mely arra keresi a választ, hogy milyen feladat-ellátási méret mellett van lehetőség demokratikus intézményrendszert működtetni. Azaz a fiskális föderalizmus elméleteihez annyi pluszt ad, hogy a hatékony és eredményes közfeladat-ellátási területi szinthez hozzárendeli a demokratikus működés eszményét is.¹¹¹

Érdemes azért arra is utalni, – ami kicsit árnyalja a leírtakat –, hogy a decentralizációt és a demokratizálódást összekötő tanulmányok, ahogyan Ruttkai Éva is utal rá, sok esetben csak a pozitív eredményeit emelik ki, és nem foglalkoznak az esetleges kockázatokkal, hátrányokkal. Márpedig bármilyen folyamatról, megoldásról is legyen szó, ellenérvek minden esetben felsorakoztathatóak.¹¹² Így a decentralizáció elleni érvként hozható fel a költséghatékonyság, vagy az, hogy bizonyos körülmények között a jogegyenlőség sérelmét is okozhatja.¹¹³ Józsa Zoltán felhívja a figyelmet arra, hogy a decentralizáció – centralizáció kérdésében nincs általános érvényű válasz, hiszen mindkettő esetében beszélhetünk előnyökről és hátrányokról, az optimális feladat-ellátási szint helyett a folyamatok irányába ható tényezők felismerésén van a hangsúly.¹¹⁴ Végezetül Pálné Kovács Ilona megjegyzését is érdemes kiemelni, mely rávilágít arra, hogy a decentralizáció léte önmagában nem garancia a helyi

¹⁰⁹ Az értékpáron alapuló elméletek különbségéről lásd részletesen: HORVÁTH M. Tamás (2007): *i.m.* 75–79.

¹¹⁰ BUCHANAN, James M.: *Politics as Public Choice*. Liberty Fund, Indianapolis, Volume 13., 2000, 227–248.

¹¹¹ SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001. 13–29.

¹¹² RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció I.* COMITATUS, önkormányzati szemle, 14. évf. 10. szám, 2004, 6–18.

¹¹³ JÓZSA Zoltán: *A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 44.

¹¹⁴ JÓZSA Zoltán (2015): *i.m.*, 44.

demokráciára, s ez még inkább igaz akkor, ha a politikai, társadalmi környezet nem biztosít kedvező talajt a decentralizációnak.¹¹⁵

Véleményem szerint a helyi kormányzás és feladatellátás, és azon belül a helyi pénzügyi autonómia, mai demokráciánk egyik alapeleme, védendő érték. A helyi döntéshozatal joga mit sem ér pénzügyi források nélkül, ahogy a pénzügyi források döntési jogkör nélküli rendelkezésre állása sem illeszkedik egy demokratikus értékrendbe. Mindazonáltal fel kell ismerni azt is, hogy pusztán a decentralizáció által nem garantált a hatékony feladatellátás, illetve a helyi költségvetési gazdálkodás. E körben tehát a fiskális föderalizmus elméletei ahhoz adnak támpontot, hogy a demokratikus értékrend közepette az egyes közfeladatokat melyik kormányzati szintnek célszerű ellátni, és milyen ismerveket kell figyelembe venni ennek meghatározása során.

Bár a fiskális föderalizmus elméleti közegének kialakulása a föderatív állami berendezkedéshez köthető, megállapítható, hogy az unitárius államokban is gyakorlati haszna vehető, amikor egyes közfeladatok decentralizációjáról vagy épp centralizációjáról folyik a diskurzus. Úgy vélem a magyarországi önkormányzati szint feladat- és finanszírozási rendszerének vizsgálatához kellő alapot biztosít az ismeretanyag. Nem állítható, hogy az egyes elméletek, módszerek, technikák alkalmazása minden ország esetén alkalmazhatónak és eredményesnek minősülne, hiszen mint láthattuk, számos körülmény és előfeltevés áll mögöttük. Ugyanakkor időről-időre előkerül hazánkban is egyes közfeladatok decentralizálásának vagy épp centralizálásának kérdésköre és az ehhez kapcsolódó pénzügyi források megosztásának a kérdése. Ilyen esetben hasznos kiindulópontot nyújt annak az ismerete, hogy milyen érvek és ellenérvek hozhatók fel annak eldöntésére, hogy egy demokratikus államban, hogyan célszerű előállítani, finanszírozni egyes közjavakat.

A fiskális decentralizáció hatékonyságát vizsgálva megállapítható, hogy számos tényező befolyásolja azt, így nem lehet egységes jó vagy rossz megoldási javaslatokat tenni. E körben megemlíthető, mint befolyásoló tényező az ország mérete, az urbanizáltság foka, a helyi közszolgáltatások iránti kereslet, a helyi kormányzat ereje, a pénzügyi rendszer átláthatósága, azaz az előnyök csak bizonyos gazdasági fejlettségi szint után érvényesülhetnek.¹¹⁶

A fejezet elején feltett kérdésekre válaszképpen elmondható, hogy nincs olyan általánosan elfogadott nézőpont, mely szerint egyes feladatokat csak helyi vagy csak központi szinten lenne célszerű ellátni, ez mindig az adott ország sajátosságaitól és az ellátás formájától függ. Ugyanakkor alapelveként fogadom el azt, hogy az egyes közjavak előállítását azon a legalacsonyabb szinten kell megszervezni, ahol még

¹¹⁵ PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 201.

¹¹⁶ RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció II*. COMITATUS: önkormányzati szemle, 14. évf. 11-12. szám, 2004, 26–41.

gazdaságos, de közel van annak fogyasztóihoz. Ugyanígy mércének tekinthetjük azt is, hogy a helyi közjavak területenként eltérő minőségi, mennyiségi mutatója versenyhelyzetet teremt az egyes kormányzatok között, amely pedig ösztönzőleg hat a színvonal növeléshez vagy épp a fizetős szolgáltatások díjainak csökkentésére. Bár az egyes idézett szerzők eredményei nem támasztják alá egyértelműen a decentralizált feladat-ellátás költséghatékonyságát, mindenesetre az információs problémák kezelésére alkalmas lehet, mely szintén a választópolgárok elégedettségéhez vezethet. Arra a kérdésre pedig, hogy milyen forrásból kerüljön finanszírozásra a helyi közfeladat, az a válasz adható, hogy a legjobb, ha helyi szinten termelődő forrásokból van lehetősége az alsóbb kormányzati egységeknek ellátni, azaz jellemzően helyi adókból, vagy helyi szintre visszaosztott adókból. E módszer motivációt biztosít az önkormányzatok számára a helyi igényeknek megfelelő és költséghatékony feladat-ellátás megszervezéséhez. Tehát a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok elméletei sokszínűek, változatos talajt biztosítanak az egyes kormányzati politikáknak.

2.

A helyi szintű feladatellátás pénzügyi alapjai az egyes önkormányzati modellekben

A helyi szintű feladatellátás mértéke és módja országonként eltérő. De nemcsak feladatok decentralizációjának mértékében, hanem annak pénzügyi forrásaiban is változatos megoldások születtek. Az egyes önkormányzati modellekben más-más módon történik a feladatok helyi szintre történő telepítése, amelyhez eltérő forrásteremtési eszközrendszer társul. Az erősen decentralizált megoldástól a centralizált megoldásig sokféle módozatot találhatunk, különösen, ha a finanszírozás módját is vizsgáljuk a saját forrásoktól a központi kormányzati transzferek mértékéig nincs egységes standard. Ez a korábbiakban bemutatott fiskális föderalizmus elméleti körében is látható volt, igaz tehát a közmondás, ahány ház annyi szokás.

A hazai önkormányzati szint feladatellátásának és annak finanszírozásának vizsgálata előtt érdemes áttekinteni a nemzetközi megoldásokat és főbb modelleket. A következőkben e célból az európai országok gyakorlatát kívánom bemutatni, de nem országonként, vagy csak egyes országok kiemelésével, ahogyan azt már többen is megtették,¹¹⁷ hanem a feladatellátásban, finanszírozásban fellelhető modellek mentén. A kérdéskör továbbra is jelentősen összefügg a már tárgyalt fiskális decentralizáció kérdéskörével, viszont most az elméleten túl a gyakorlati megvalósulásán lesz a hangsúly.

A helyi önkormányzatok léte és jogállása mára nem vitatható, ahogyan az Európa Tanács által kidolgozott, Magyarország által is ratifikált, Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹¹⁸ preambuluma deklarálja, minden demokratikus rendszer egyik alapköve. Kiemeli továbbá a Charta, hogy a helyi önkormányzatiság létezésének részei a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek is, amelyek feladataik ellátása során annak módjára és eszközeire tekintettel, valamint az ehhez szükséges források tekintetében széleskörű autonómiával rendelkeznek. Ugyanakkor a Charta sem volt képes egy egységes mértékrendszert lefektetni a túlságosan általános megállapításai révén, mégis azt mondhatjuk, hogy elvi alapot biztosít az európai önkormányzatiságnak. A Charta 9. cikke foglalkozik részletesebben a helyi pénzügyi források kérdésével, mely alapelvi megállapításokból az alábbiak emelendőek ki. A helyi önkormányzatok:

- megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, mellyel hatáskörükön belül szabadon gazdálkodhatnak,
- a forrásoknak feladataikkal arányban kell állnia,

¹¹⁷ Lásd erről részletesen például: KECSŐ Gábor (2015), BALÁZS István (2013), SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012) idézett munkáit.

¹¹⁸ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

- e források egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell adnia, melyek mértékének meghatározásában jogkörrel rendelkeznek,
- a források legyenek eléggé rugalmasok ahhoz, hogy a feladatok költségigényével lépést tudjanak tartani,
- legyenek pénzügyi kiegyenlítési technikák a kisebb teljesítőképességűek védelmére,
- ki kell kérni a véleményüket a rájuk eső források meghatározásában,
- a juttatott támogatások lehetőleg ne legyenek feladathoz kötöttek, mely a döntéshozatalt korlátozza,
- biztosítani kell a beruházási célú hitelfelvétel lehetőségét.

Mint láthatjuk, valóban alapvető megállapításokról van szó, melyek gyakorlati érvényesülése széles spektrumon mozoghat. Jelen elemzés esetében viszont mérceként szolgálhat az, amikor az egyes helyi forrásteremtési, pénzügyi decentralizációs megoldásokat tekintem át az egyes önkormányzati modellekben.

2.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszerek elemzésének alapjai

A helyi önkormányzati rendszerek jelentős változásokon mentek keresztül az elmúlt évtizedekben. Igaz ez a fejlettebb nyugat-európai és az átalakuló kelet-közép európai országokra is. A korábbi alá-fölérendelt kapcsolatokról mellérendeltségi viszony kezdett kialakulni a '90-es évekre a központi és a helyi kormányzatok között,¹¹⁹ majd a gazdasági válság hatására egy újabb a központi kormányzatok erősödését jelző hullám jelent meg.

Az európai helyi önkormányzati rendszereknek számos tipológiája létezik, attól függően, hogy mi áll a vizsgálat középpontjában. Mielőtt a konkrét modellek vizsgálatába kezdenék, érdemes az említett vizsgálati szempontokat sorra venni, melyek útján különbséget tudunk tenni az egyes modellek között. Verebélyi Imre szempontrendszerét követve, a legfrissebb tapasztalatokat figyelembe véve az alábbi szempontok vizsgálata szükséges az egyes önkormányzati rendszerek összehasonlításához.

Első ilyen elemzési szempont lehet a helyi ügyek terjedelme. E tekintetben a kontinentális államokban alapvetően a széles felelősségi körrel rendelkező önkormányzatiság eszménye lett a meghatározó a XX. századra, eltérően az angolszász felfogástól. Ehhez képest talán változást hozott a XXI. század eleje, amikor az önkormányzati rendszerek átalakításáról, átalakulásáról beszélhetünk olyan kihívások eredményeképpen, mint a gazdasági válság, a központi kormányzatok szerepének ártértekéldése vagy épp a globalizációs hatások. Természetesen nem mondhatjuk azt, hogy ne lennének végletek a kontinentális európai államok között. Az átfogó, széles feladatkörű önkormányzatoktól találunk példát egészen a helyi ügyek szűk körére korlátozódó önkormányzatiságra is. A kormányzati szintek közötti

¹¹⁹ Lásd erről: VEREBÉLYI Imre: *Tanácsi önkormányzat*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987, 137.

feladatmegosztás, azaz a helyi ügyek terjedelme nagyban befolyásolja az önkormányzatok autonómiáját, s azon keresztül pozíciójukat a központtal szemben. Ahogyan Verebélyi Imre kiemeli, ha a helyi ügyek körébe nem kerülnek bele olyan feladatok, melyek országosan is az érdeklődés középpontjában állnak, akkor a helyi kormányzatok relatíve nagyobb önállósággal bírhatnak, míg ha kapnak ilyen nagyobb költségvonzatú feladatokat, s ezekhez központi szabályozás társul, akkor a központi kormányzat erősödése, a helyi szerepek gyengülése várható.¹²⁰ A helyi ügyek mértéke tehát szoros összefüggésben áll az önkormányzat szerepével, érdekérvényesítő képességével. Amikor tehát olyan feladatokat látnak az önkormányzatok, mint a közoktatás, egészségügy, akkor számítani kell a központi kormányzat erőteljesebb szabályozására, befolyására.

A második elemzési szempont szintén a helyi ügyekhez kapcsolódik, mégpedig az, hogy a feladat- és hatásköröket pozitív vagy negatív módon állapítják-e meg. A legelterjedtebb európai módszer a negatív hatáskör-megállapítás,¹²¹ mely az európai jogi gondolkodás révén vált erőteljessé, azaz hogy mindent megtehetnek az önkormányzatok, amit nem tilt központi jogszabály, és mindent meg kell tenniük, amit az előír számukra. Itt lehetőség nyílik egyes feladatok szabad felvállalására, ellátására. A helyi ügyek két nagy körbe sorolhatók, a kötelező és a szabadon vállalható feladatok körébe. A pozitív hatáskör-telepítésre is találunk példát, a klasszikus angolszász rendszerben, ahol csak azt tehetik meg az önkormányzatok, amire kifejezetten felhatalmazza őket a központi jogszabály, azaz nem vállalhatnak fel szabadon közfeladatokat.¹²²

A harmadik szempont a saját feladatkörök és az államtól átvett feladatok megosztásának aránya lehet. Az európai önkormányzati modellekben mondhatni kialakulásuktól fogva megfigyelhető ez a kettősség a feladatrendszer esetében. A decentralizált feladatellátásnak lényegében csak a saját feladat- és hatáskörök feleltethetőek meg, hiszen ott van mérlegelési és valós döntési jogkörük. Az államtól átvett (gyakran delegált vagy átruházottnak is nevezett) feladatok esetében inkább dekoncentrációról beszélhetünk, hiszen ez esetben a központi kormányzat nevében látja el a feladatot az önkormányzat, s nincs nagy mérlegelési jogköre. Így azt mondhatjuk, hogy a nagyobb saját feladatkörrel felruházott önkormányzatok rendelkeznek nagyobb önállósággal. Ugyanakkor érdemes azt is megjegyezni, hogy a helyi szinten kötelezően ellátandó feladatok esetében, ahol a szabályozás központilag egységesen történik, ott a központi kormányzatnak van nagyobb irányító szerepe, akár a központi támogatási rendszer útján is. E kétféle feladat finanszírozása is eltérhet egymástól, bár még Verebélyi Imre 1987-es tanulmánya szerint nem lehet különbséget tenni, de az azóta eltelt időszakban megvalósult az egyes finanszírozási rendszerekben a kötelező és az önként vállalt feladatok finanszírozásának különválasztása.

¹²⁰ VEREBÉLYI Imre (1987): *i.m.*, 139.

¹²¹ VEREBÉLYI Imre (1987): *i.m.*, 140.

¹²² Ez az elv mára csak elméleti szinten igaz, mint majd az elemzés során látni fogjuk például az Egyesült Királyság önkormányzati modellje nem választható el a kontinentális értelemben vett önkormányzati fogalomtól.

A negyedik ismérv, mely alapján vizsgálhatóak az önkormányzati rendszerek az az, hogy a helyi önkormányzatoknak milyen területi fokai vannak és milyen a feladatelosztásuk. Az európai önkormányzati rendszerekben számos területi szinten találunk példát az önkormányzatiságra az adott ország történelmi hagyományaiból kifolyólag, ahogyan a helyi közfeladatok területi szintek közötti elosztása is változatos képet mutat. Általánosságban azért az elmondható, hogy a megyei középszint és a települési alsószint, mint jellemző szervezési formák alakultak ki, azaz a kétszintű önkormányzati rendszer a legjellemzőbb. Ezekben a rendszerekben a középszintű önkormányzatok alatt csupán egy alap önkormányzati szint működik, mely lehet integrált (például Dánia, Hollandia, Svédország esetében), illetve lehet egy település egy önkormányzat elvű, mint Franciaországban. Találunk megoldást háromszintű, a megyei szint felett tartományi szintet is kialakító struktúrával például Olaszországban, vagy szintén három szinten szerveződik Angliában is.¹²³ A pénzügyi decentralizáció kérdéskörét tárgyalva érdemes megemlíteni, hogy a felsőbb szintű önkormányzatoknak kétféle formája ismert, az egyik, amelyiknek nincs beleszólása az alsóbb szint pénzügyi, feladat-ellátási kérdéseibe (például Angliában), míg a másik esetben akár a pénzügyi területre is kiható szerepköre is lehet. Tehát az egyes megoldásokban nemcsak a területi szintek száma, hanem a szintek közötti kapcsolat is eltérő. A hierarchikus viszony bár jellemző, de sok esetben az is megfigyelhető, hogy a magasabb területi szintű önkormányzat inkább kisegítő jellegű, mintsem meghatározó feladatellátó (például Magyarországon). Azaz a feladatelosztás célja, módja és formája is országonként eltérő.

Az utolsó, ötödik szempont a helyi önállóság vizsgálatára irányul. Az egyes önkormányzatok ugyanis eltérő önállósággal rendelkeznek, mely az eltérő alkotmányos, szabályozási, finanszírozási hagyományokra vezethető vissza. Verebélyi Imre arra a XX. század végi tendenciára hívta fel a figyelmet, hogy a nagyobb helyi önállóság miatt a központi kormányzatok nyílt centralizáció helyett kifinomultabb eszközöket alkalmazzanak befolyásuk megtartása, növelése érdekében.¹²⁴ Erre nagyon jó példa a központi szabályozás kiterjesztése a legkülönbözőbb területekre, valamint a finanszírozási rendszerek átalakítása. A jelen, XXI. század elején ez talán még inkább érzékelhető, de a centralizáció nyílt vagy puha formájára is találunk példákat.¹²⁵ A helyi önállóságot meghatározó tényezővé vált a pártpolitikai színezet is, ugyanis ahol a helyi testületekben a központi kormánnyal azonos pártpolitikai képviselők ülnek, ott a helyi önkormányzatok kisebb önállósággal bírnak a pártfegyelem miatt.

¹²³ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.): *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*. 2nd edition, CEMR, Brussel, 2010.

¹²⁴ VEREBÉLYI Imre (1987): *i.m.*, 157.

¹²⁵ Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016.

2.2 Pénzügyi autonómia és feladatvolumen az egyes önkormányzati modellekben

Már többször említésre került a pénzügyi autonómia fogalma, így annak nemzetközi és hazai szinten történő vizsgálata előtt érdemes a fogalmát is tisztázni. A helyi pénzügyi autonómia, vagy más néven önállóság meghatározásához induljunk ki az önkormányzathoz való jogból. Az önkormányzati típusú szervek létrejöttének és működésének az alapja maga az öngazgatás.¹²⁶ Ha ezek a szervek közhatalmat gyakorolnak, vagy közhatalmi feladatok megvalósításában vesznek részt, akkor önkormányzatokról beszélhetünk. Ez a feladatgyakorlás specifikus, mert a helyi önkormányzati szervek döntéseiket önállóan hozzák.¹²⁷ A szakirodalmak egyetértének abban, hogy a helyi önállóság biztosításának záloga a személyi, tárgyi és anyagi feltételek biztosításában rejlik, mely az önálló döntéshozatalhoz elengedhetetlen.¹²⁸ Ugyanakkor az önkormányzati autonómián belül számos fokozatot is megemlítenek, így például Gordon L. Clark négy típusát különíti el modelljében.¹²⁹ Így megállapíthatjuk, hogy az önkormányzati autonómiának számos eleme van, melyre utalást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is találunk.¹³⁰ Ezek közül az egyik legfontosabbnak tekintem az pénzügyi források megteremtésének jogát, azt, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához olyan pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek, mely az önálló döntéshozatalt, s ezzel az öngazgatást biztosítja. Nem véletlen talán, hogy a Charta is ezzel a feltétellel foglalkozik a legtöbbet, hiszen a pénzügyi autonómia nélkül a személyi és tárgyi feltételek önálló kialakítása is sérülhet. Így hát pénzügyi autonómia alatt azt értem, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához önálló pénzügyi forrással bírnak, mely fölött szabadon rendelkezhetnek. Természetesen ennél sokkal árnyaltabb a fogalom, ahogy Beer-Tóth Krisztina is kiemeli munkájában, a pénzügyi autonómia magába foglalja a helyi kiadási önállóságot, a bevéti önállóságot és a gazdálkodási önállóságot is.¹³¹

Az önkormányzatok pénzügyi önállóságának számos elemét ismerteti a Charta 9. Cikke úgy, mint a megfelelő mértékű saját forrásokhoz való jogot, az arányosság követelményét, a helyi adók és díjbevételek mértékének meghatározásában való részvételt, vagy épp azt, hogy a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolatos intézkedések nem csökkenthetik az önkormányzatok döntési szabadságát. Továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy lehetnek olyan célok és helyzetek, melyek a helyi pénzügyi autonómia korlátozását igénylik. Ehhez kapcsolódóan kiemelhető még Vigvári András véleménye, miszerint sem a pénzügyi önállóság, sem pedig a

¹²⁶ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 11.

¹²⁷ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 45.

¹²⁸ BEER-TÓTH Krisztina: *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*. Thesis, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg, 2009, 33–35.

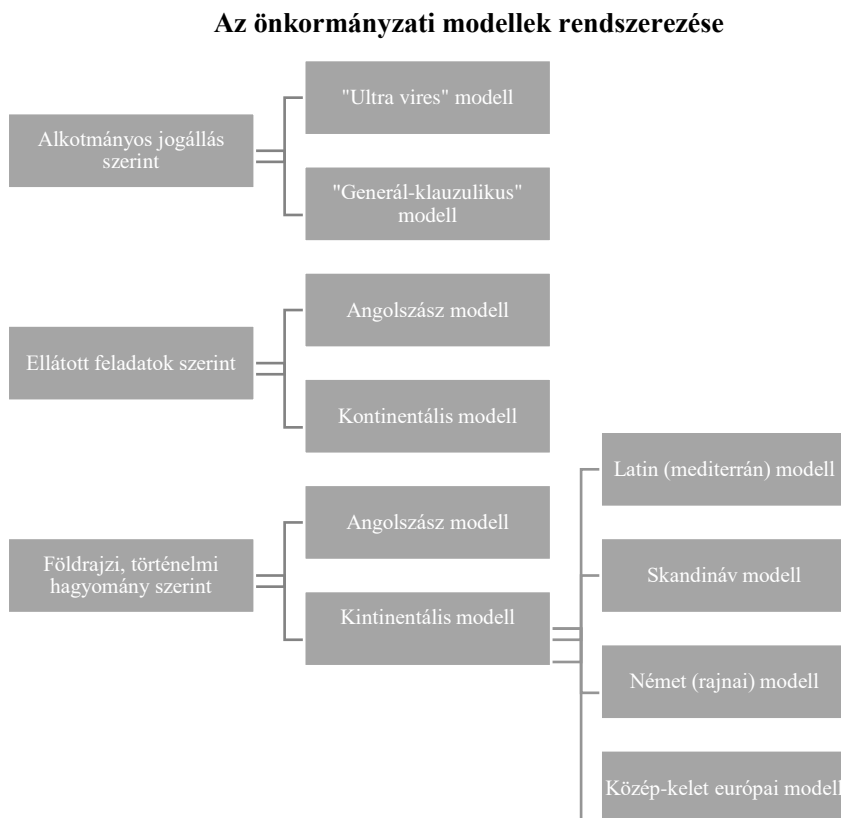
¹²⁹ CLARK, Gordon L.: *A Theory of Local Autonomy*. Annals of the Association of American Geographers, 74 (2), 1984, 196. (A típusokat a következő képen nevezte el: autonomous city-state, decentralised liberalism, Mill's model, bureaucratic apparatus).

¹³⁰ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

¹³¹ BEER-TÓTH Krisztina (2009): *i.m.*, 70–89.

decentralizáció foka nem tekinthető öncélnak, érték kategóriának a szubszuverén kormányzatok esetében.¹³²

1. ábra



Forrás: Swianiewicz (2014), Page-Goldsmith (1987), Heinelt-Hlepas (2006), Balázs (2012), Sivák-Vigvári (2012), Hoffman (2015) tipizálásai alapján a szerző saját szerkesztése

Ha az egyes országok önkormányzati rendszerét vizsgáljuk, akarva-akaratlanul is felmerülnek közös jellemzők, vagy épp különbségek. Eerre alapozva a nemzetközi szakirodalom különböző önkormányzati modell-csoportokat ismer a különböző elemzési szempontok alapján. Természetesen a modellképzés inkább elméleti szempontú, mintsem maradéktalanul gyakorlati jellegű lenne. Magyarán az egyes modellekhez sorolt országok véletlenül sem teljesen azonosak, csupán több közös jellemzőjük van. Ahogy Balázs István is utal rá, vegytiszta formájában egyik elméleti

¹³² SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 181.

modell sem létezik a gyakorlatban.¹³³ A bevezetésben már utaltam arra, hogy véleményem szerint ezek a modellek folyamatosan mozgásban vannak, a különféle belső és külső hatások miatt, így például a gazdasági válság hatására vélhetően átalakuláson mentek keresztül, mely irányt e fejezetben kívánom feltárni.¹³⁴

Alapvetően három nagy önkormányzati modellt különíték el, az önkormányzatok alkotmányos jogállása, az ellátott feladatai, valamint a felépítése alapján. Ezt foglalja össze az 1. számú ábra.

A pénzügyi decentralizáció szempontjából a táblázatban szereplő utolsó két modell összevont vizsgálatát tartom indokoltnak. Az elemzés fókuszpontjában természetesen az önkormányzatok száma, mérete és kapacitása áll, figyelembe véve a helyi bevételi struktúrát. A klasszikus besorolás tehát inkább csak alapot teremt a hazai rendszer elhelyezéséhez, mintsem maradéktalanul alkalmas valamennyi ország pénzügyi jogi jogállásának részletes bemutatására. Így az elkövetkezőkben, a modellek ismertetésekor azok speciális jellemzőinek kiemelésével próbálok rávilágítani a rendszerek közötti eltérésekre.

2.2.1 Az angolszász modell

Az angolszász modell egyik mintaállama az Egyesült Királyság, Európán kívül pedig USA,¹³⁵ Kanada, Ausztrália és Új-Zéland említhető meg. Egyik legfőbb jellemzője, hogy az önkormányzatok minden állami szervtől függetlenek, csak a Parlament irányíthatja őket.¹³⁶ A feladatkörök esetében pont az ultra vires elv miatt, jól körülhatároltság jellemzi, minden szint csak a számára kijelölt feladatot látja el. Elkülönülnek tehát a decentralizált és a dekoncentrált feladat- és hatáskörök a feladatellátásban.¹³⁷ A modell további jellemzője, hogy az önkormányzatok száma a lakosokhoz, településekhez képest kevés, mely azt jelenti, hogy nagy integrált egységek működnek. Ennek megfelelően a korábban már részletesebben is tárgyalt redisztribúció alapvetően felsőbb önkormányzati szinten valósul meg, már csak azért is, mert az alsóbb tanácsok csak szűk körű hatáskörrel rendelkeznek. Ahogy Horváth M. Tamás utal rá, a feladatellátás szervezeti sokszínűsége jellemzi, nagyban építenek a magánszektor közfeladat-ellátására, illetve egyes alternatív technikákra.¹³⁸ Felsőbb önkormányzati szinten hatáskörébe tartozik az Egyesült Királyságban például az oktatás, szociális ellátás, tűzoltóság, könyvtár megszervezése, üzemeltetése. Az alsóbb szint feladatkörébe tartozik például a parkfenntartás, a településrendezés, vagy épp az

¹³³ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 14.

¹³⁴ A változásokról lásd még: JÓZSA Zoltán (2015): *i.m.*, 44.

¹³⁵ Az amerikai önkormányzat rendszer részletes bemutatására nem kerül sor, a kötet alapvetően az európai hagyományokat veszi górcső alá. Az amerikai gyakorlatról lásd részletesebben: CHANDLER, J.A.: *Local government today*. Manchester University Press, Manchester, 2009.

¹³⁶ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 14.

¹³⁷ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 172.

¹³⁸ Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Pécs, 2005.

egészséges életmód elősegítése.¹³⁹ De ez nem ennyire egyszerű, a modell érdekessége, hogy a gyakorlatban, ahogyan Kecő Gábor és Hoffman István utalnak rá, az ultra vires elv már a múlté, az angol helyi önkormányzatok általános feladat- és hatáskörrel rendelkeznek.¹⁴⁰ A feladataik finanszírozásához támaszkodnak a helyi adóbevételekre, de nem rendelkeznek széleskörű adóztatási joggal. Így például Anglia esetében jelenleg egyetlen helyi adó működik (*community charge*).¹⁴¹ Az adóerő-képességből eredő különbségek korrigálására nem alkalmaz megosztott vagy átengedett adókat a rendszer. Mindemellett az állami támogatások mértéke jelentősebbnek mondható, nagyjából az önkormányzati bevételi struktúra 60–65%-át teszi ki (lásd erről a 2. számú ábra adatait).¹⁴² Érdemes megjegyezni, hogy a kormányzati támogatások körében nem ismeretlen a feladathoz kötött támogatási forma sem, főleg a beruházásokhoz kapcsolódóan. Megjegyezhető továbbá, hogy a modellben a gazdálkodás autonómiája körében az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak, de szabályozás szerint az állam nem tartozik helytállással az esetleges tartozásokért.

Érdemes végül kiemelni Kecő Gábor megállapítását, aki rávilágít arra, hogy az elmúlt évszázad változásai miatt mára nincs akkora éles különbség az angol és a kontinentális modell között, mivel az angol önkormányzatok megfelelnek az önkormányzatiság kontinentális elvárásainak.¹⁴³

2.2.2 A kontinentális modellek

Az angolszász modellről elkülönítetten említik a szakirodalmak a kontinentális modelleket, utalva arra, hogy alapvetően a kontinentális Európa határai között alakultak ki, tehát összefoglaló névként használható a kifejezés. Az elkülönítés indokát évszázadokon át az adta, hogy az angol önkormányzatokat nem tekintették autonóm helyi egységeknek. Általánosságban elmondható volt, hogy a kontinentális modellben a helyi szintek történetileg is nagy önállósággal rendelkeztek, széles feladat- és hatáskörrel. A feladatellátásra különböző gazdasági társasági formában működő és finanszírozott szervezeteket hoztak létre.¹⁴⁴ Az angolszász modelltől eltérően a legtöbb esetben a helyi szint feladata egyfajta redisztribúció megvalósítása. Természetesen a kontinentális megoldás sem ennyire egysíkú, számos altípus megkülönböztethető, így érdemes ezek rövid áttekintése. Az egyes szakirodalmak más rendszer szerint csoportosítanak, így például Balázs István¹⁴⁵ skandináv, francia és vegyes rendszert

¹³⁹ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 52.

¹⁴⁰ KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 42. és HOFFMAN István: *Főbb önkormányzat modellek*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog, általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015, 231.

¹⁴¹ KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 285.

¹⁴² HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 236., KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 296.

¹⁴³ KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 42–43.

¹⁴⁴ KURTI, Teki: *A Local Government in European Countries, Special Characteristics of The Forms and Structures*. European Scientific Journal February 2014, special edition vol.2., 193–197.

¹⁴⁵ Balázs István (szerk.): *Helyi Önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 16

különböztet meg, míg Vigvári András,¹⁴⁶ Hoffman István¹⁴⁷ és Swianiewicz¹⁴⁸ rajnai, skandináv és mediterrán modellek között tesz különbséget. Magam részéről szerencsésebbnek tartom a modellek földrajzi régióról történő elnevezését, mintsem csupán egy-egy országhoz kötni, így az utóbbi csoportosítás alapján vizsgálom a kontinentális önkormányzati modelleket.

A kontinentális modell egyik formájának tekinthető a **mediterrán**, melyet egyes szerzők latinnak vagy franciának is neveznek.¹⁴⁹ Az elnevezés a mintaadó Franciaországra és az azt adoptáló dél-európai mediterrán (Spanyolország, Olaszország, Görögország,¹⁵⁰ Portugália) országokra utal, hiszen a kialakuló polgári közigazgatásokban előszeretettel követték a francia mintát. Közös jellemző, hogy ezek az országok elaprózott településhálózattal rendelkeznek. Ennek megfelelően a települési önkormányzatok száma viszonylag magas, tehát széttagolt a rendszer.¹⁵¹ A helyi közfeladatok köre viszonylag széles, ugyanakkor a főbb feladat- és hatáskörök a nagyobb teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknál összpontosulnak, melyhez erősebb államigazgatási kontroll is társul.¹⁵² Érdemes megjegyezni, hogy élesen elválik a saját hatáskörben ellátott feladatok és az államtól átvett feladatok köre. Közös jellemző, hogy a feladatellátásban az önkormányzatok közötti együttműködésekre, társulásokra építkezik a rendszer. Franciaországban például decentralizáltan kerül ellátásra az oktatás, az egészségügy, a szociális munka vagy épp a várostervezés.¹⁵³ A települési és megyei szint között lehetőség van a feladatok átvételére, azaz a megyei feladatokat a települések is felvállalhatják, az ahhoz járó finanszírozással együtt. A modell további jellemzője, hogy a helyi közfeladatok finanszírozásában az állami támogatások és a helyi adóbevételek körülbelül azonos súlyban vesznek részt, kivéve Görögországot, ahol a 2. számú ábra adatai alapján több mint 60%-át az állami támogatások teszik ki. Az állami források felhasználásáról általánosságban elmondható, hogy azokhoz erős ellenőrzés is társul. A helyi adók jellemzően vagyonadók formájában találhatók meg. A mediterrán modellben ismert az átengedett adók intézménye, Görögország kivételével. Franciaországban az olajtermékek adója és a biztosítási szerződések után fizetett adó, Portugália és Olaszország esetében az szja, Spanyolország esetében az szja bizonyos lakosságszám fölött, valamint az áfa és a jövedéki adóból származó bevétel egy része kerül

¹⁴⁶ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 172.

¹⁴⁷ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 229–251.

¹⁴⁸ SWIANIEWICZ, Pawel: *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*. Local Government Studies, 2014, Vol. 40, No. 2, 293.

¹⁴⁹ Szerencsésebbnek tartom a mediterrán vagy esetleg a latin modell kifejezést, mely a földrajzi elhelyezkedésre utal, hiszen bár a mintaadó ország az Franciaország, még is több más a mediterrán térségben elhelyezkedő ország is e modellhez sorolható.

¹⁵⁰ Megjegyezendőnek tartom, hogy Görögország a mediterrán modellen belül speciális, szélsőséges jellemzőket hordoz magán, ahogyan az a 2. számú ábra adataiból is kiderül.

¹⁵¹ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 19., 25., 44.

¹⁵² HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 238.

¹⁵³ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 19.

átengedésre.¹⁵⁴ E mellett más típusú kiegyenlítési technikákat is alkalmaznak, főként normatív támogatások formájában. A rendszer sajátossága, hogy nemcsak a vagyonelemekben és a feladatrendszerben, hanem a finanszírozásban is elválnak az általános működésre nyújtott támogatásoktól a közfeladatokra nyújtott támogatások, mely utóbbiak kötött felhasználással bírnak.¹⁵⁵ Így például Spanyolországban a központi adók megosztásától függő általános támogatás mellett ismert a közlekedési infrastruktúra fenntartására nyújtott támogatás, ahogyan Görögországban is külön kötött felhasználású beruházási támogatást nyújtanak. Hasonlóan Franciaországban, az általános célú támogatás mellett megjelenik a beruházási támogatás, vagy épp a felnőttképzési támogatás.¹⁵⁶

A másik alapmodellnek tekinthető típus a *rajnai vagy német*. E körbe Németországot, Ausztriát és Svájcot sorolhatjuk, melyek közös jellemzője, hogy föderatív berendezkedésű országok.¹⁵⁷ Talán épp ebből adódóan többszintű, hierarchizált igazgatási és kormányzati feladatellátási rendszer figyelhető meg, melyet változatossá tesz a különböző tagállamok eltérő szabályozása. Középszinten a tartományok állnak, melyek közfeladat-ellátó szerepe erős. A helyi egységek kevésbé decentralizáltak, kevés feladat és hatáskört kaptak, melyhez ráadásul állami felügyelet is társul.¹⁵⁸ Tovább bonyolítja a rendszert, hogy például Németországon belül négyféle önkormányzati igazgatási megoldást találunk, mivel az önkormányzati politika részben tartományi kérdés is.¹⁵⁹ Tehát erősen differenciált a feladattelepítés a teljesítőképességükhöz, méretükhöz, jogállásukhoz alakítva. Hasonlóan a francia modellhez élesen elválnak az államtól átvett államigazgatási és az önkormányzati feladatok köre. Utóbbi esetében beszélhetünk kötelező és fakultatívan vállalt feladatokról. A feladatellátásban ismertek a különböző társulások formái, melyeket előszeretettel is alkalmaznak. A feladatellátáshoz szükséges vagyon erősen törvényi korlátozás alá esik, privatizációra bizonyos vagyonelemekben, mint például, ami a szennyvízkezeléshez kapcsolódik, nincs lehetőség. A német modellben a helyi adóbevételeknek fontos szerepe van, sőt az utóbbi években annak aránya is növekedett, például Ausztriában több mint 60%-át teszi ki a bevételi szerkezetének.¹⁶⁰ Kiegyenlítési technikaként az átengedett vagy megosztott központi adók vannak jelen, Németországban az szja, áfa és a kamatadó estében, míg Ausztriában ez kiegészül az ingatlan átruházási adóval és az üzemanyagadóval.¹⁶¹ Ezzel párhuzamosan a

¹⁵⁴ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. MTA KRTK, Pécs, 2014, 8-9.

¹⁵⁵ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 242.

¹⁵⁶ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8-9.

¹⁵⁷ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 172.

¹⁵⁸ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 33.

¹⁵⁹ MA szakirodalmak megkülönböztetik a dél-német és észak-német tanácsai, a Hesseni magisztrátusi, a Schleswig-holsteini városi modellt és a Rajna, Saar-vidéki polgármesteri modellt.

¹⁶⁰ A 3. és 4. számú táblázat összevetése a változást jól mutatja.

¹⁶¹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8.

kormányzati céltámogatások növekedése figyelhető meg a helyi költségvetésekben.¹⁶² Ez alapvetően feladathoz kötött, a ténylegesen ellátott közfeladatok finanszírozásához kapcsolódik, azaz kötött felhasználásúak.

A harmadik modellként a *skandinávot* érdemes megemlíteni, ahova Dánia, Svédország, Norvégia, Finnország és még Izland önkormányzati rendszere sorolható.¹⁶³ Az előző modellekkel, főleg a némettel, sok közös vonást mutat, mégis azoktól eltérően a decentralizáció foka magasabb, az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A helyi önkormányzatoknak tehát erős delegált döntési, feladatellátási jogkörük van.¹⁶⁴ Ugyanakkor eltérés, hogy az önkormányzatok száma kevesebb, azaz integráltak, az alapegységek nagyok. Ez arra vezethető vissza, hogy a mérhető hatékonysági kérdések kezelése nem a társulások feladatellátási formák ösztönzésével, hanem önkormányzatok összevonásával valósult meg.¹⁶⁵ Kétszintű a rendszer, mely megyei és települési szintre tagozódik, hierarchia nélkül.¹⁶⁶ A sokrétű feladatrendszerhez széleskörű pénzügyi autonómia is társul. Svédországban például a helyi szint feladata a szociális ellátások, az óvodai-és iskolai oktatás-nevelés, az alapfokú egészségügyi ellátás, a vízellátás, az útfenntartás vagy épp a környezetvédelem.¹⁶⁷ Nem véletlenül jegyzi meg Vigvári András¹⁶⁸ tanulmánya, hogy a központi szint jelentős felelősséget delegál a helyi szintre. Továbbá azt, hogy a feladatellátásban sokszor amerikai mintát követve regionális szolgáltatóegységek kialakítását alkalmazzák. Így talán nem meglepő, hogy jelentősek a helyi adóbevételek a finanszírozás rendszerében, Izlandon például e forma majdnem háromnegyedét teszik ki a teljes bevételnek. A kormányzati támogatásoknak alapvetően kisebb a mértéke az előző modellekhez képest, bár kivétel ezalól Dánia, ahol 60% feletti ez az érték.¹⁶⁹ Ezen országokban az államháztartásban a redistribúció magas foka miatt a második legnagyobb alrendszer az önkormányzati szektor. A magas helyi adóbevételek miatt a kiegyenlítési technikák kisebb szerephez jutnak, így az átengedett és megosztott adóknak nincs nagy jelentősége. Svédországban egyáltalán nincs ilyen forma, míg Dániában és Finnországban csupán a társasági nyereségadó egy része kerül átengedésre.¹⁷⁰

Negyedikként a *közép-kelet-európai önkormányzati rendszerek modelljét* említhetjük meg, melyet rendszerváltó országok-modellnek is nevezhetnénk. A szakirodalmak legtöbbször nem említik külön modellként, inkább vegyes rendszernek

¹⁶² HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 247.

¹⁶³ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 14., 17., 26., 36., 45.

¹⁶⁴ ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. CompLex, Budapest, 2009, 101.

¹⁶⁵ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 251.

¹⁶⁶ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 15.

¹⁶⁷ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 45.

¹⁶⁸ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 102.

¹⁶⁹ Lásd erről részletesen a 2. ábra és a 11. számú táblázat adatait.

¹⁷⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8–9.

nevezik, ahogy Balázs István is teszi.¹⁷¹ Ugyanakkor én úgy gondolom, hogyha az előző esetekben az önkormányzatok mérete, feladat- és hatásköre, valamint a pénzügyi decentralizáció szemszögéből jellemezni lehetett a modelleket, akkor ugyanígy a közép-kelet-európai (al)modell is hordoz magán egyedi jellemzőket. Bár erre vonatkozóan a legtöbb szakirodalom arra hivatkozik, hogy időben az önkormányzatiság később alakult ki e régióban, és az ismertetett modelleket követte, így azok alapján jellemzik és keresik a hasonlóságokat, különbségeket. Ezzel szemben Vigvári Andrással egyetértve úgy gondolom, hogy az átalakuló országok nem sorolhatóak be a korábban vázolt modellekbe.¹⁷² A rendszerváltástól eltelt több mint harminc év, különösen a gazdasági válság utáni időszak ugyanakkor rávilágított arra, hogy a volt rendszerváltó országok többsége (Csehország, Szlovákia, Románia, Lengyelország) – köztük hazánk is – egy saját önkormányzati modellt követ.¹⁷³ Épp ezért fontosnak, valamint felvállalandónak tartom a korábbi felosztás újragondolását, és a kontinentális modellek között szerepeltetni a közép-kelet-európai megoldást. E rendszerekben megfigyelhető, hogy szétagolt az önkormányzati rendszer, a legtöbb kis település rendelkezik önkormányzatisággal, egyedül Lengyelország esetében némiképp integráltabb a rendszer. A feladat- és hatáskör tekintetében pedig közepesen széles felhatalmazásról beszélhetünk, melyhez kisebb fokú autonómia társul. Ez utóbbi a pénzügyi decentralizációban is érvényesül, a központi támogatásoknak jelentős szerepe van, az öt említett ország közül négyben 60% körül van ez az arány,¹⁷⁴ míg Csehország esetében csak 40%-ot tesz ki, ahogyan ezt a 2. számú ábra mutatja. Ezzel összefüggésben, utóbbi állam tekintetében a helyi adóbevételeknek van nagyobb szerepe, míg az előbbieket ez kisebb szintet jelent, melyhez folyamatos elszámoltatás vagy kötöttség társul. A helyi saját bevételek szerepe bár fontos, mégsem éri el a központi támogatás mértékét. Az átengedett és megosztott bevételeknek fontos szerepe van, közös elem, hogy hazánkat kivéve az szja, míg Csehországban az áfa és a társasági nyereségadó, Romániában az áfa, Lengyelországban a társasági nyereségadó is megosztásra kerül.¹⁷⁵ Ráadásul érdemes arra is utalni, hogy a 2010-es éveket követően ezen államok egy részében egyfajta centralizációs törekvés is megjelent, mely a helyi önkormányzati rendszerre is hatást gyakorolt.¹⁷⁶

¹⁷¹ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 16.

¹⁷² ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 102.

¹⁷³ Megjegyzendő, hogy Hoffman István például Magyarországot és Lengyelországot is inkább a német modellhez tartja közelebb állónak és a körébe sorolja. De ugyan ezt teszi a svéd modellre vonatkozóan, kiemelve, hogy hasonlít a németre, de számos eltérést mutat. Így a közép-kelet európai országok sajátosságából adódóan az általa is használt analógia szerint indokoltnak tartom a külön modellben való tárgyalását. Lásd: HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 244, 251.

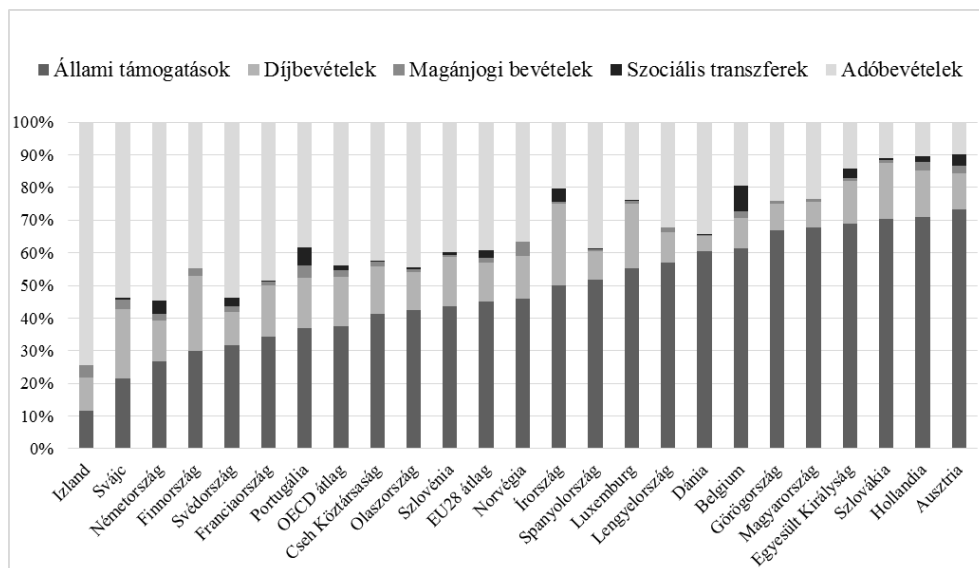
¹⁷⁴ Lásd erről a 2. ábra adatait. Egyedül Lengyelországban kicsivel 60% az arány, a többiben ezt meghaladja.

¹⁷⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8–9.

¹⁷⁶ PANARA, Carlo – VANEY, Michael (eds.): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Routledge, Abingdon, 2013, 151–182.

2. ábra

Az önkormányzati bevételi szerkezet alakulása egyes OECD országokban, 2014-ben¹⁷⁷



Forrás: OECD.Stat (2014) adatai alapján saját szerkesztés

A klasszikusnak tekinthető tipizálás után érdemes arra utalni, hogy az önkormányzati modellekhez kapcsolódóan, az egyes formákban megjelenő pénzügyi autonómia szemszögéből létezik egy másikféle csoportosítás is, mellyel Vigvári András munkájában találkozhatunk.¹⁷⁸ E típusok részletes elemzésétől eltekintek, pusztán az elméleti síkon maradva említem meg az alábbi három típust. Az elkülönítés alapját a saját bevételek és a központi támogatások, illetve az adómegosztás egymáshoz viszonyított aránya adja. A Vigvári által említett első forma a paternalizmusra hajló modell, mely jellegetessége, hogy az önkormányzatok bevételeinek döntő része központi költségvetési támogatásokból áll, tehát a központi kormányzati szint dominanciája érvényesül, tehát a helyi autonómia kisebb. A második a szolidáris modell, mely az eltérő pénzügyi kapacitásokkal rendelkező önkormányzatok között a kiegyenlítési mechanizmusokra épít, s ez által nagymértékű adó-újraelosztás valósul meg a központi transzferek és az adómegosztás eszközén keresztül. Végezetül megemlíthető a liberális modell, melyben a pénzügyi autonómia a legerősebb, a helyi

¹⁷⁷ A föderatív államok esetében az adatsorok a helyi önkormányzati adatokat tartalmazzák és a szövetségi szintű adatokat nem, lévén, hogy a kutatás célja a helyi szinten működő önkormányzati egységek összehasonlítása. A diagram alapjául szolgáló részletes adatokat az 11. számú táblázat tartalmazza.

¹⁷⁸ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 182.

adóztatás fontos szerepet játszik, mely az alsóbb szintű kormányzati egységek között adóversenyt generál.¹⁷⁹

Mint láthattuk az európai önkormányzati rendszerek nagyon változatos képet mutatnak. Az utóbbi évek gyakorlati kutatási arra világítanak rá, hogy a hagyományos modellek tiszta formában nem működnek,¹⁸⁰ a globális hatásoknak köszönhetően egymással kölcsönhatásban fejlődnek.¹⁸¹ Hasonlóképpen a kontinentális és angolszász modell közötti különbségtétel is egyre inkább indokolatlanná válik. Épp ezért talán nem túlzó az a megállapítás, hogy a XXI. század elejére valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoznak magukon, melyek közül néhány karakteresebben kiemelkedik. Az önkormányzati modellekben eltérő a fiskális decentralizáció mértéke is, mely szintén folyamatos változás alatt áll. A továbbiakban épp a feladatokban és a fiskális decentralizációban bekövetkező változásokra kívánok reflektálni, az előzőekben felvázolt alapokra építkezve.

2.3 Helyi pénzügyek alakulása nemzetközi összehasonlításban

Az önkormányzati modellek kapcsán szó volt azok méretéről, feladatairól és bevételi forrásairól. E jellemzők számszakilag is leírhatók, illusztrálhatók. Az önkormányzatok mérete az egy önkormányzatra jutó lakosok számával, a feladat mennyisége a helyi szint GDP-hez mért kiadási volumenével, a pénzügyi decentralizáció foka a helyi adók összes saját bevételből elfoglalt arányával, valamint a helyi szint adósságállományával. A következő két táblázat 24 európai OECD¹⁸² állam 2005-ös és 2014-es adatait mutatja. Felmerülhet a kérdés, hogy miért pont e két év adatait tartalmazzák a táblázatok. Az OECD Stat adatbázisának legfrissebb adatai a 2014-es évre érhetőek el, mely abból adódik, hogy az adatok feldolgozása és közzététele hosszú folyamat. Mivel az egyik megfogalmazott hipotézisem az, hogy a helyi bevételi rendszer és pénzügyi autonómia az utóbbi évtizedben átalakul az európai országokban, különösen a gazdasági válság hatására, így az azt megelőző időszakra elérhető adatokra, nevezetesen a 2005-ös évre esett a választásom. Ezzel egy tízéves időszak változási irányát próbálok meg feltérképezni. Ahogyan már a korábbiakban is utaltam rá, az adatokat nagy figyelmességgel kell szemlélni, ugyanis a föderatív berendezkedésű államok esetében a tartományi szint, mint alsóbb szintű kormányzat adatai is szerepelnek a táblázatban.

¹⁷⁹ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 182. Továbbá összefüggésbe hozható Tiebout helyi adóztatással összefüggő hipotézisével: TIEBOUT, Charles M. (1956): *i.m.*, 418.

¹⁸⁰ Lásd erről HEINELT – HLEPAS (2006), SWIANIEWICZ, Pawel (2014), KECSŐ Gábor (2015) munkáit.

¹⁸¹ HORTA, Xavier Bertrana – FERNES, Mariona Tomas: *Systems Of Local Government in Europe and their Chief Executive Officers*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Diputació Barcelona, 2015, 29.

¹⁸² OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1961-ben létrejött nemzetközi gazdasági szervezet, mely célja, hogy elősegítse a részes tagállamok kormányait a lehető legjobb gazdasági és szociális politika kialakításában és értékelésében.

3. táblázat

A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételük mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2005-ben

	Egy önkormányzatra jutó lakosok száma, ezer fő, 2005	Önkormányzati kiadások a GDP %-ában, 2005	Önkormányzati helyi adóbevétel az összes bevétel %-ában, 2005	Önkormányzati adósságállomány a GDP %-ában, 2005
Cseh Köztársaság	1640	10,84	46,21	4,18
Szlovákia	1870	6,76	49,66	2,33
Franciaország	1720	10,32	44,61	8,49
Magyarország	3170	12,59	34,95	3,09
Svájc	3590	6,66	62,52	11,64
Ausztria	3510	7,38	59,02	3,93
Izland	4445	12,4	73	7,87
Luxemburg	4080	5,11	33,23	2,72
Spanyolország	5430	4,88	52,49	4,2
Észtország	5930	9,39	43,76	3,26
Németország	6690	6,98	37,5	5,56
Olaszország	7270	14,86	43,61	10,97
Szlovénia	9560	8,4	33,11	1,52
Norvégia	12185	12,56	44,49	11,39
Lengyelország	15390	13,04	31,91	3,84
Finnország	17530	18,8	48,21	7,85
Belgium	17910	6,74	32,64	5,66
Portugália	34380	6,41	35,07	4,39
Görögország	10750	3,04	9,61	1,01
Svédország	31310	23,23	63,94	8,91
Hollandia	36890	14,68	9,76	11,59
Dánia	55840	31,58	50,85	10,35
Írország	37310	6,13	10,57	2,63
Egyesült Királyság	139480	12,23	13,98	5,19

Forrás: az OECD.Stat (2005) adatai alapján a szerző saját szerkesztése¹⁸³

¹⁸³ OECD Fiscal Decentralisation Database, elérhető:

<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> (letöltés dátuma:)

A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételük mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2014-ben¹⁸⁴

	Egy önkormányzatra jutó lakosok száma, ezer fő, 2014	Önkormányzati kiadások a GDP %-ában, 2014	Önkormányzati helyi adóbevétel az összes bevétel %-ában, 2014	Önkormányzati adósságállomány a GDP %-ában, 2014
Cseh Köztársaság	1640	11,64	47,34	4,21
Szlovákia	1850	6,7	45,79	3,13
Franciaország	1855	11,58	48,03	11,04
Magyarország	3125	7,76	25,1	0,7
Svájc	3590	6,56	57,82	10,11
Ausztria	4090	7,77	66,02	6,86
Izland	4445	13,55	73	10,14
Luxemburg	5360	4,56	28,17	2,6
Spanyolország	5605	4,96	51,67	5,3
Észtország	6165	9,14	43,58	4,71
Németország	7320	7,57	39,41	5,19
Olaszország	7545	14,38	45,4	12,1
Szlovénia	9730	9,78	42,48	3,63
Norvégia	12185	15,1	37,77	15,58
Lengyelország	15530	13,32	31,69	5,63
Finnország	17530	23,51	45,35	12,8
Belgium	19030	7,38	31,36	6,24
Portugália	33400	6,07	33,27	7,7
Görögország	33410	3,35	6,85	1,13
Svédország	33890	25,18	60,89	12,4
Hollandia	43540	13,79	9,42	11,62
Dánia	58155	35,12	33,79	11,32
Írország	149530	3,6	18,41	3,11
Egyesült Királyság	166060	11,06	13,34	5,99

Forrás: az OECD.Stat (2014) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A 3. és 4. számú táblázat adatait összehasonlítva és elemezve számos következtetést vonhatunk le, melyet három szempont köré csoportosítva mutatok be.

¹⁸⁴ Vö. SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 173. oldalon szereplő 2008-as adataival.

A helyi kiadások mértékére vonatkozóan, azt a GDP egészéhez viszonyítva megállapítható, hogy a vizsgált országok közül 14-ben kisebb vagy nagyobb mértékben nőtt, és csupán 10 országban csökkent. Azaz az újraelosztásban nemhogy csökkent, hanem némiképp nőtt a legtöbb országban a helyi szint szerepe. Érdeemes néhány szót ejteni a két táborról külön-külön is. Először nézzük azokat az országokat, ahol nőtt a helyi kiadás. Ezek közül 4 esetében (Ausztria, Spanyolország, Lengyelország, Görögország) a növekedés mértéke minimális, inkább stagnálásról van szó. Valós növekedésről 7 állam esetében beszélhetünk (Csehország, Franciaország, Izland, Németország, Szlovénia, Belgium, Svédország). Jelentős növekedés mutatkozik a földrajzilag és az önkormányzati modellek szerint közel azonos elhelyezkedésű Dánia, Norvégia és Finnország esetében. A helyi kiadások csökkenése 6 ország esetében elenyésző, érdemi változásról tehát nem beszélhetünk (Szlovákia, Svájc, Észtország, Luxemburg, Olaszország, Portugália). Egyedül Hollandia az, ahol picit nagyobb csökkenést lehet észrevenni a helyi kiadások mértékében. Végezetül van két ország, Magyarország és Írország, ahol jelentős csökkenés szemtanúi lehetünk, kb. 2/3-ra estek vissza a helyi önkormányzatok kiadásai. A változások hátterében nagyon sok tényező állhat, így figyelembe kell vennünk azt is, hogy önmagában az egyes országok GDP-je is csökkent a válság hatására. Másrészt a közfeladatok megosztásában is történtek változások az egyes kormányzati szintek között. Mégis azt a megállapítást vonhatjuk le, hogy 2005-höz viszonyítva a helyi kiadások mértéke kicsivel nőtt, s csak kirívó esetben csökkent.

A helyi adóbevételek alakulását vizsgálva az összes helyi bevétel arányában szintén nagyon változatos képet kapunk, mely azért érdekes, mivel ez a saját bevételek egyik fontos összetevőjét jelenti, mely megmutatja a helyi forrásteremtő képességet. 2005-höz képest a vizsgált országok többségében, 17-ben csökkent a helyi adóbevétel nagysága, vagy éppen stagnált, 7 esetében növekedett kisebb-nagyobb mértékben. A csökkenés kisebb mértékű, szinte jelentéktelen volt Spanyolország, Észtország, Lengyelország, Belgium, Hollandia és az Egyesült Királyság esetében. Valódi csökkenés figyelhető meg Szlovákia, Svájc, Luxemburg, Norvégia, Finnország, Svédország és Portugália helyi adóbevételiben. Kiugró csökkenés Magyarország, Görögország és Dánia bevételi struktúráiban mutatkozott. Izland speciális abból a szempontból, hogy a statisztikai adatok szerint nem változott a mértéke. Németországban és Olaszországban nem növekedtek számottevően a helyi adóbevételek, míg Ausztriában és Franciaországban növekedést figyelhetünk meg. A két kiugró ország Szlovénia és Írország, ahol nagyobb mértékben emelkedtek a saját forrásokon belül a helyi adóból származó bevételek. A csökkenés oka egyfelől visszavezethető arra, hogy jellemzően vagyoni típusú adókról van szó, mely érzékenyebben reagáltak a válságra. Ugyanez igaz a tevékenység típusú helyi adókra is, számtalan vállalkozás megszűnt, csökkent a profit, s így az adó alapja is. A szélsőséges értékekre a forrásszerkezet átalakítása – és azon belül a központi támogatások jelentős csökkenése vagy növekedése – is hatással lehetett. Összességében tehát tényleg nagyon változatos az a kép, amit az adatok mutatnak, sőt, összevetve a kiadások változásával, éppen ellenkező képet mutat, a kiadások nőttek, a helyi adóbevételek csökkentek.

A harmadik vizsgálható adatsor az önkormányzati adósságállomány GDP-hez mért aránya. Különösen érdekes ez a kiadási volumen és a helyi adóbevétel változása tükrében, ugyanis az adósságállomány 4 ország kivételével mindenütt növekedést mutatott. Ráadásul a 20 ország közül 9 esetében ez a növekvés jelentős, így Svédország, Finnország, Izland, Norvégia, Franciaország, Lengyelország, Ausztria, Portugália és Szlovénia esetében. A másik oldalon, az adósságállomány csökkenésében Luxemburg, Németország és Svájc említhető meg, kiemelve Magyarországot, ahol szinte eltűnt az adósság egésze. Ez utóbbinak a hátterét első kézből ismerjük, a 2011-től folyamatosan kiteljesedő helyi szint adósságkonszolidációja nyomán.¹⁸⁵ Az általánosságban megfigyelhető eladósodás a 2008-as válság hatására fokozódott, és a megváltozott kormányzati politikák következtében, a kormányzati transferek és a helyi adóbevételek csökkenése hitelfelvételre szorította az önkormányzatokat, másrészt a már korábban felvett hitelek begyűrűztek.

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok GDP-hez mért kiadási volumene a legtöbb vizsgált ország esetében növekedett az elmúlt tíz évben. Magyarország és Írország speciális képet mutat a jelentős kiadási csökkenés révén, mely a közfeladatok centralizációjával hozható összefüggésbe mindkét országban.¹⁸⁶ A helyi adóbevételek csökkenése az általános gazdasági visszaesés következtében nem meglepő, melyhez az átgondolt és racionalizált finanszírozási változások is hozzájárultak Európa-szerte.¹⁸⁷ Ahogyan az Európai Bizottság egy 2010-es jelentése is rávilágít a válság hatására felmerülő pénzügyi nehézségekre, különösen a bevételek csökkenésére, a helyi önkormányzatoknak létszámelbocsátással, átszervezésekkel és hitelfelvétellel kellett szembenézniük, amely némiképp árnyalja az adatokat.¹⁸⁸ Magyarország helyzete több szempontból speciális, a helyi feladatok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást mutat, ahogyan a helyi adóbevételben történő csökkenés is kimutatható. A legélesebb eltérő irányt a helyi szint adósságállományának eltűnése jelenti, melyhez fogható lépést másik országban nem tapasztalhattunk. Ez is rávilágít arra, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer vizsgálata kihívásokkal teli és indokolt.

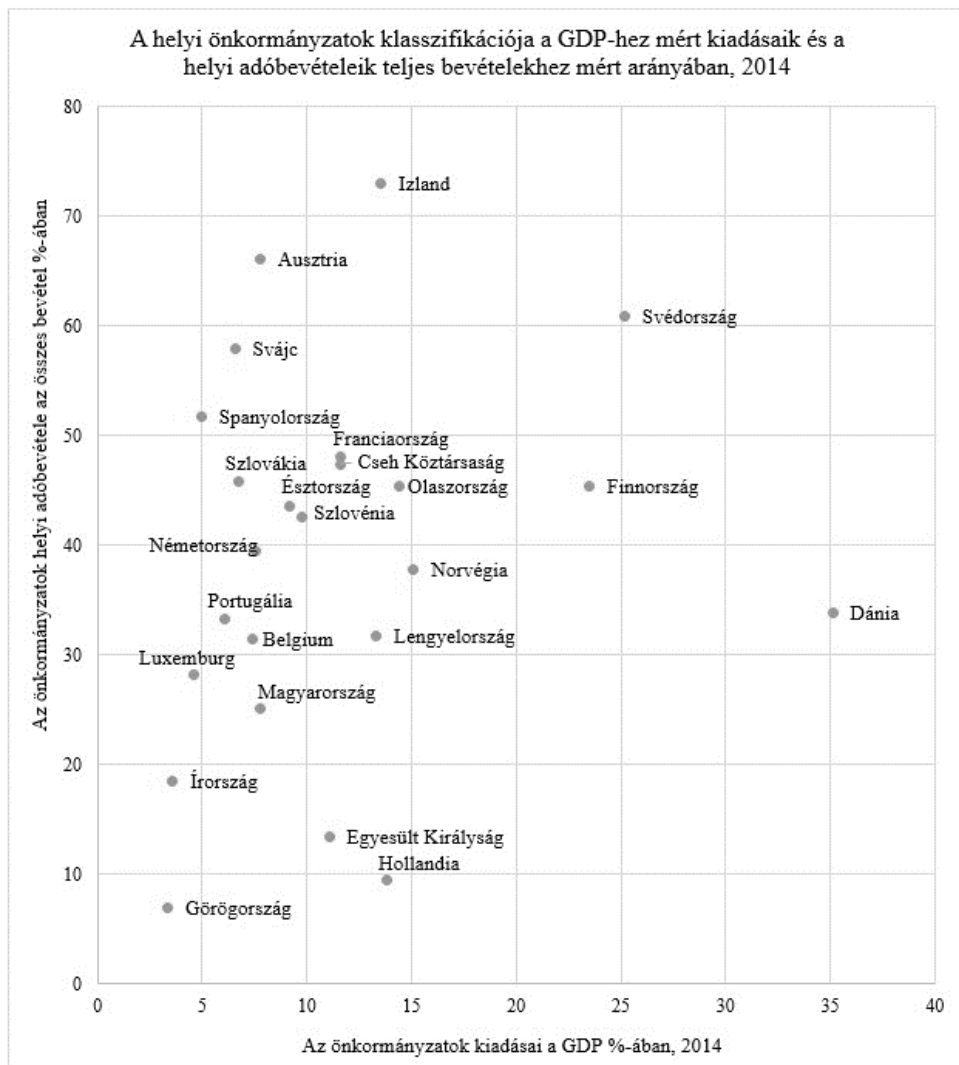
¹⁸⁵ GYIRÁN Zoltán: *Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja, "elégítél" a jól gazdálkodóknak.* Jegyző és Közigazgatás 16/1. 2014, 40–41.

¹⁸⁶ Az ír helyzetről lásd az Európa Tanács 2013-as jelentését: *Local democracy in Ireland*, Monitoring Committee 2013. október 29., Strasbourg. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL\(25\)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL(25)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true) (letöltés dátuma: 2016. szeptember 15.)

¹⁸⁷ WAHRING, Laura – GANCEDO VALLLINA, Isabel: *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure.* Economy and finance, 45/2011., 1–11.

¹⁸⁸ Council of European Municipalities and Regions: *The economic and financial crisis. Impact on local and regional authorities.* Brussels, 2010. [http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_\(CEMR_2009\).pdf](http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf) (letöltés dátuma: 2016. szeptember 15.)

3. ábra



Forrás: az OECD.Stat (2014) adatai alapján saját szerkesztés

Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatsorait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. A decentralizáció célja nagyban meghatározza a pénzügyi források szerepét is. Ha egy egyenesen tekintenénk a decentralizáció célját, akkor az egyik véglet a teljes helyi autonómia lehetne, míg a másik a közfeladatok megvalósításának helyi szintre delegálása (dekoncentrációja). Ennek mérése a

gyakorlatban nehézkesnek mondható, hiszen kifejezetten a pénzügyi decentralizációra vonatkozó összehasonlítható adatok nem állnak a rendelkezésünkre. Ugyanakkor a decentralizáció fokának mérésére használható a GDP-hez mért helyi közfeladatokra fordított kiadások nagysága, mely azt mutatja meg, hogy az adott országban a közfeladatok mekkora részét látják el helyi szinten.¹⁸⁹ A pénzügyi decentralizáció másik oldalát tekintve a bevételi struktúra is nagyban hozzájárul a decentralizáció fokához, nevezetesen a saját, helyi adóbevételek minél nagyobb volta az erősebb decentralizációra, nagyobb helyi autonómiára utal. Így a helyi adóbevételek összes bevételhez mért aránya szintén olyan mutató, mely alkalmas lehet az önkormányzatok összehasonlításához. Ahol ugyanis alacsonyabb a mértéke, ott a kormányzati transzfereknek vélhetően magasabb az aránya, melyek kötött felhasználhatósága az autonómia fokát csökkenti.

Az előző oldalon látható 3. számú ábra a vizsgált 24 országot mutatja az említett két dimenzióban. Az országok egymástól, valamint a két tengelytől való elhelyezkedése egy új képet rajzol ki számunkra az egyes helyi önkormányzati rendszerekről, ugyanakkor az előzőekben felvázolt modelljellemzők felismerhetők. Mindenekelőtt fontosnak tartom leszögezni, hogy felvázolt dimenzió képzése önkényes, számos torzító hatást rejt magában. Ugyanis már az adatgyűjtést is torzítja az, hogy helyi adók alatt nem ugyanazt értik minden országban.¹⁹⁰ Másfelől a föderális, illetve kvázi föderális berendezkedésű országokban a tartományi szint jelentős redistribúciós funkciót lát el, s így az unitárius országok helyi önkormányzati rendszerének adatával nem teljesen kompatibilis az.

Ugyanakkor érdemesnek tartom egy kicsit a tartalom mögé nézni és összefüggéseket keresni. Ha az ábrát képzeletben két vonallal körülbelül a tengelyek felénél négy részre bontanánk, akkor a helyi adóbevételek és feladatok mértéke alapján négy helyi pénzügyi- és feladatellátási rendszer rajzolódna ki. A legtöbb vizsgált ország az alacsonyabb helyi feladatkörrel, magasabb helyi adóbevétellel rendelkező körbe tartozna. E körben külön érdemes a fenti indokok miatt megemlíteni Ausztria, Németország, Svájc és Spanyolország esetét, akik a tartományi szint jelentős adóbevétele miatt kerülhettek ide, ha csak a legalsóbb szint adóbevételi adatait néznék, akkor jóval visszafogottabb lenne a bevételi önállóság mértéke. A második körbe azok az országok tartozhatnának, ahol a helyi feladatok köre szintén alacsony, de a helyi adóbevételek nagysága is, többek között ideértve hazánkat is. A harmadik körbe a nagyobb helyi feladatokkal rendelkező önkormányzatok kerülnének, melyhez magas helyi adóbevétel társul, jól látszik, hogy ide az ún. skandináv államok tartoznának, úgy, mint Dánia, Finnország és Svédország. Az utolsó, negyedik kategória a magas helyi feladattal bíró, de kevés helyi adóbevétellel rendelkező országok csoportja lehetne, viszont jól kivehető, hogy ez inkább csak elméleti kategória, ahogyan azt az ábra jobb alsó üres negyede szemlélteti is.

¹⁸⁹ Természetesen ez esetben a közfeladatok körét tágan értelmezem és az önkormányzat kiadásainak egészét ide értem.

¹⁹⁰ Helyi adónak csupán azt tekinthetjük, ahol az önkormányzatnak az adó mértékére, alapjára befolyása van, illetve annak beszedésében is közreműködik.

A helyi autonómia foka nagyban eltér az egyes országokban, mely a helyi pénzügyi- és feladatellátási szabadság révén körvonalazódik. Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatsorait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. Azt is mondhatnánk, hogy valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoz magán, melyek közül néhány karakteresebben kiemelkedik. A bevételi és a kiadási szerkezet is megváltozott, így mára sem az angolszász, sem a kontinentális modell nem működik tiszta formájában.

Az egyes OECD országok helyi pénzügyi adatait megvizsgálva a változás is jól kimutatható, a korábbi standardnak hitt rendszert számos folyamat alakítja, s egyes országok eltolódnak Európa helyi pénzügyi autonómia-térképén. Tehát inkább változás, mintsem stabilitás jellemzi az önkormányzati rendszereket. Az európai kitekintés rávilágított arra, hogy a gazdasági válság után inkább a helyi pénzügyi autonómia erősödött meg, nem pedig az állami szerepvállalás növekedett. Kiemelendő Magyarország gyakorlata, mely több szempontból is speciális, a helyi feladatok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást mutat, ahogyan a helyi adóbevételben történő csökkenés is kimutatható. A legélesebb eltérés a helyi szint adósságállományának eltűnése, melyhez fogható lépést másik országban nem tapasztalhattunk. Az átrendeződés a helyi autonómia fokának csökkenésével jár. Ez is rávilágít arra, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer olyan változásokon ment keresztül, melyekhez hasonlóat jelenleg nem találunk nemzetközi összehasonlításban, így érdemes e kérdést részletesebben tárgyalni. Továbbá azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard válaszok az egyes globális jelenségek között, ahogyan egy válság idején is eltérően válaszolnak az egyes országok a közfeladatok szintek közötti megosztására és finanszírozására. Tehát önmagában nincs jó vagy rossz kezelési megoldás, inkább annak eredménye az, mely értékelendő.

3.

A kormányzati transzferek célja és típusai

Mint nemzetközi összehasonlításban is láthattuk, a helyi önkormányzati bevételi szerkezetben jelentős arányt képviselnek a központi költségvetési támogatások, transzferek, igaz ezek mértéke országonként, modellenként változó. A korábbiakban már tárgyalt fiskális föderalizmus elméletének egyik központi kérdése volt, hogy az alsóbb szintű kormányzati egységek mekkora forrásban részesüljenek. Ilyen értelemben tehát a helyi bevételek szabályozási kérdése is a fiskális föderalizmus témakörén belül tárgyalható, elemezhető. Így az első fejezetben tett megállapításokat felhasználva, a helyi bevételek egyik fő csoportját, a központi kormányzati transzfereket kívánom részletesebb vizsgálat alá vonni. A hazai és a nemzetközi gyakorlat elemzése előtt szükségesnek tartom áttekinteni, hogy milyen céljai és milyen típusai lehetnek a támogatásoknak. Mivel a hazai közpénzügyi szakirodalom csak egy-egy aspektusból érinti e témát, így jelen fejezetben a kormányzati transzferek általános bemutatására és tipizálására törekszem. Majd ezt követően a központi költségvetési támogatások és a saját bevételek között elhelyezkedő speciális bevételi formák, az átengedett és megosztott közbevételek elemzésére vállalkozom. Mindezt azért teszem, hogy a hazai megoldások elemzése során majd láthatóvá váljon, hogy számos más megoldás is létezik a nemzetközi szakirodalomban. Továbbá úgy vélem, hogy ezek tudatában értékelhetővé válnak az egyes, hazánkban alkalmazott technikák is.

3.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszer funkciói és karaktere

Ha már szó volt a helyi önkormányzatok pénzügyi modelljeiről, és szó esett helyi feladatokról is, akkor érdemes tisztázni, hogy milyen funkciói vannak a helyi önkormányzati pénzügyi rendszernek. Ehhez először is a fogalom definiálása szükséges.

Helyi pénzügyi rendszeren, Simon István közpénzügyi rendszerre adott fogalmát analitikusan továbbfűzve,¹⁹¹ a helyi szinten megjelenő közpénzügyek sok csatornás rendszerét érthetjük, melyek célok és funkciók által meghatározottak. A funkciók tekintetében pedig Sívák József munkáját alapul véve, öt kategóriát különíthetünk el. Így a helyi pénzügyi rendszer célja lehet a(z):

- forrásteremtés,
- forrásallokáció,
- kiegyensúlyozott pénzellátás,
- ösztönzés és irányítás,
- kockázatkezelés.¹⁹²

¹⁹¹ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi Jog I.* Osiris, Budapest, 2007, 26.

¹⁹² SIVÁK József: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák.* ÁSZ Kutató Intézet Tanulmány, 2011. 19-24.

A forrásteremtés funkcióján belül a helyi feladatok ellátásához szükséges források előteremtéséről van szó, legyen az önként vállalt, törvény által előírt vagy az állam által helyi szintre delegált feladat.¹⁹³ A forrásteremtés kérdése kiemelt jelentőséggel bír munkám esetében is, mely a későbbiekben részletesen tárgyalásra kerül. A forrásallokáció funkciója alapvetően a horizontális- és vertikális pénzügyi egyensúly biztosítása. Míg az utóbbi esetében a szintek közötti megosztási arányon van a hangsúly, addig az előbbinél azon, hogy biztosítva legyen a helyi kiadások fedezete. De nemcsak a megfelelő mennyiség a fontos, hanem az is, hogy megfelelő időben álljon rendelkezésre a forrás, azaz kiegyensúlyozott legyen a pénzellátás, mely centralizált vagy épp decentralizált formában is működhet.¹⁹⁴ Az ösztönzés és irányítás funkciója a hatékony és eredményes erőforrás-felhasználást hivatott megvalósítani, hogy ne legyen alul- vagy épp túlffinanszírozás. Végezetül a kockázatkezelés, mint funkció a helyi szinten kialakuló likviditási problémák elkerülésére, kezelésére, a szolvencia megteremtésére szolgál.¹⁹⁵

Az önkormányzati pénzügyi rendszer karakterére és minőségére az említett funkciók befolyást gyakorolnak, más-más mértékben funkcionálnak, így végső soron az egyes rendszerek eltérő képet mutatnak, ahogyan azt láttuk is. Arra a kérdésre, hogy mi határozza meg a helyi pénzügyi rendszer karakterét, Sivák József, Anwar Shah és Stephen Bailey az alábbi szempontokat adják:

- a vertikális újraelosztás rendszere, a kormányzati támogatások formája,
- a helyi adóztatás szabályozása, lehetősége,
- a költségvetési korlát keménysége,
- az önkormányzat számára elérhető pénz- és tőkepiaci kapcsolatok,
- a kontroll- és ellenőrzési mechanizmusok, valamint
- az önkormányzatokra vonatkozó közpénzügyi szabályok minősége.

Az előző fejezetben részletesen tárgyalt fiskális föderalizmus elméleteinek terjedésével egyre világosabbá vált, hogy az önkormányzati pénzügyi rendszer és azon belül a helyi közszolgáltatások finanszírozása szoros kölcsönhatásban áll. Tehát nem semleges hatású annak változása, így például a finanszírozás változásával hatást gyakorolhat a közszolgáltatás minőségére vagy épp hatékonyságára.¹⁹⁶ Különösen igaz ez a helyi pénzügyi rendszer karakterét meghatározó tényezők változása során is.

A pénzügyi decentralizáció több, mint a közfeladatok helyi szintre történő telepítése és az azokhoz szükséges pénzügyi forrás biztosítása, sokkal összetettebb jelenségről van szó. A nemzetközi szakirodalom, ahogyan a decentralizációnak általánosságban, úgy a fiskális decentralizációnak is számos alapvető pillérét határozza

¹⁹³ Mint már az előző fejezetben volt róla szó a pénzügyi forrás származhat helyi bevételekből, átengedett közbevételekből, kormányzati támogatásokból vagy épp hitelfelvételből.

¹⁹⁴ A rendszerváltást követően hazánkban a gyakorlat kettős volt – szabadon dönthettek az önkormányzatok-, míg az utóbbi évek politikái a centralizált pénzellátást igyekeznek támogatni, amikor az önkormányzatok pénzforgalmi számláit egy központi szerv végzi, amilyen például a Magyar Államkincstár.

¹⁹⁵ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 19-24.

¹⁹⁶ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 20.

meg, melyek hatással vannak annak működésére, minőségére. Így különösen a következők:¹⁹⁷

- a kiadási felelősségek meghatározottsága a kormányzati szintek között,
- a bevételi források megosztása,¹⁹⁸
- a kormányzati szintek közötti transzferek felépítése és struktúrája,
- az önkormányzati hitelfelvétel szerkezete és rendszere,
- az önkormányzat pénzügyi igazgatási kérdései (ideértve a költségvetési tervezést, könyvvizsgálatot, számviteli szabályokat; jelentési, ellenőrzési és pénzügyi elszámoltathatósági intézkedéseket),
- a helyi önkormányzat pénzügyi intézményi struktúrája és működési rendje.

A pillérek felsorolása nem teljes körű, hiszen számos más építőköve is van a pénzügyi decentralizációnak. Így véleményem szerint további befolyásoló tényezőként hat:

- a jogszabályi környezet,
- a rendelkezésre álló pénzügyi-, humán erőforrások,
- a politikai berendezkedés, a kormányzati célok.

A helyi feladatok decentralizációjának foka, mint a 2. fejezetben is láhattuk, országonként eltérő, ahogyan azok finanszírozása is. Ezt a két szempontot érdemes összevetni, melyet az 5. számú táblázat mutat.

Megfigyelhetjük, hogy a decentralizáció fokának csökkenésével, azaz a teljes körű saját feladatoktól az tiszta delegált feladatokig haladva, megváltozik az ajánlott finanszírozási forma is, azaz a saját források és a kormányzati transzferek aránya. Tehát minél erősebben decentralizált egy feladat, annak pénzügyi forrásának is a lehető legszabadabbnak kell lennie, így a helyi önkormányzat által felvállalt feladatokat saját forrásokból kell finanszírozni. Mindez igaz akkor is, ha megfordítjuk a nézőpontot, azaz a delegált feladatokat jellemzően kötött felhasználású kormányzati támogatásból szükséges finanszírozni. A két szempont közötti kapcsolat tehát egy ideális állapotot kíván bemutatni, mely a gyakorlatban sokszor ettől igencsak eltérő, akár fordított irányban is érvényesülhet. Az ugyanakkor jól látható, hogy szinte valamennyi esetben a saját források és a kormányzati transzferek egymás mellett jelen vannak, csupán az arányuk eltérő.

¹⁹⁷ STEFFENSEN, Jesper: *Fiscal decentralization and sector funding principles and practices*. Udenrigsministeriet Dania, 2010, 10.

¹⁹⁸ Lásd erről a kérdésről részletesebben az alábbi Magyarországot helyzetét is elemző tanulmányt: MCLURE Charles E. – MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge: *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. Word Bank, 1999.

A helyi közfeladatok decentralizációjának foka és a finanszírozás típusa közötti összefüggések

		Finanszírozás módja, megosztása	
		Helyi önkormányzati finanszírozás	Központi kormányzati finanszírozás, támogatások
A helyi feladat típusa, a decentralizáció foka	Tiszta delegált feladat A helyi önkormányzat a központi kormányzat nevében látja el a feladatot.	Korlátozott saját források , tehát alapvetően nem saját bevételi forrásaiból látja el a feladatot.	Egyedi, célhoz kötött támogatások , melyek ösztönzik a helyi önkormányzatokat az adott feladat minimum szinten történő ellátására.
	Részleges delegált feladat A helyi önkormányzatnak van bizonyos hatása az ellátott feladat mennyiségére, minőségére.	Részben épít a helyi saját forrásokra , részben pedig a központi támogatásokra.	Részben központi támogatások, részben elkülönített speciális források (címzett, felhasználási kööttséggel rendelkező támogatások)
	Teljes körű saját feladatok A helyi önkormányzat az autonómia keretében szabadon alakítja a szolgáltatás szintjét és minőségét.	A helyi saját bevételi forrásokra épít úgy , mint például a helyi adókra, használati díjakra, vállalkozási tevékenységből származó bevételekre.	Kiegészítő jellegű általános, központi támogatások (felhasználási kööttség nélküli általános támogatás, mely célja a horizontális különbségek kezelése és a hiány fedezése)

*Forrás: Steffensen, Jesper (2010) csoportosítását átdolgozva a szerző saját szerkesztése*¹⁹⁹

A táblázatban szereplő kategóriákat – ha képzeletben három részre osztjuk vízszintes irányban – akkor három feladatellátási, finanszírozási modellt láthatunk, melyeket a szakirodalom is megnevez. Ennek megfelelően megkülönböztethetjük a relatív autonómia modellt, a kölcsönhatásos modellt és az ügynökségi modellt. Az első esetben lényegesen nagy hatásköre van a helyi feladatok ellátásában az önkormányzati szintnek, míg a második esetében az egyes feladatok ellátására az állam és az önkormányzat megállapodásokat köt. Az ügynökségi típusú modellnél

¹⁹⁹ STEFFENSEN, Jesper: *Fiscal decentralization and sector funding principles and practices*. Udenrigsministeriet Dania, 2010, 10.

pedig az önkormányzat az állam nevében jár el, annak helyi szintű végrehajtó, azaz dekoncentrált szerve.²⁰⁰ Akárhogy is nevezzük az egyes esetköröket, a lényeg a helyi autonómia mértékén, azaz a decentralizált és a delegált feladatok közötti megoszlásában van. Ugyanis a delegált feladatok esetében az önkormányzat csak az ellátásért felelős, a döntési jogkör és a politikai felelősség a központi szintet terheli. Míg a teljeskörűen saját feladatok esetében a helyi önkormányzaté a felelősség, s így a forrásszerzés lehetősége is, mely útján a helyi közszolgáltatások kínálatát és árát jobban a helyi igényekhez tudja igazítani.²⁰¹

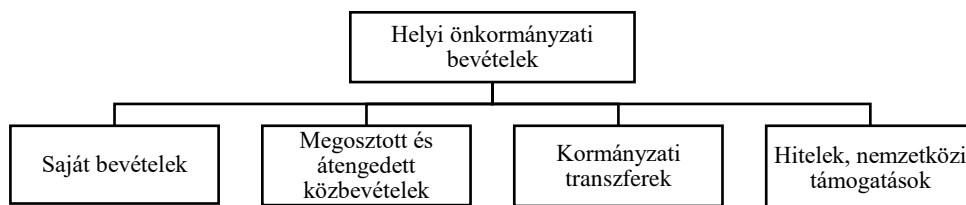
3.2 A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak tipizálása

Mielőtt részletesebb tárgyalnánk a helyi önkormányzatoknak nyújtott kormányzati támogatások rendszerét, érdemes összefoglalni azt, hogy alapvetően milyen pénzügyi forrásszerkezet áll az önkormányzatok rendelkezésére. Az előzőekben a modellek vizsgálata során az egyes elemekről már esett szó, így most azokat rendszerezem.

A helyi önkormányzatok bevételi forrása igen sokrétű lehet, de a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapvetően három nagy kategóriába rendszerezi azokat,²⁰² melyeket érdemes kiegészíteni egy negyedikkel is, ahogyan azt a 4. számú ábra mutatja.

4. ábra

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete



Forrás: Simon (2007), Davey-Péteri (2006), Steffensen (2005), Bailey (1999), Nallathiga (2011), Sivák (2011), Horváth M. (2014) tipizálásai alapján a szerző saját szerkesztése

Ettől eltérő formában határozza meg például Erdős Éva a helyi önkormányzati bevételi források körét, s azokat három csoportra bontja, melyek: a saját bevételek, a központi kormányzattal való kapcsolatból származó források és bevételek, valamint a

²⁰⁰ STOKER, Gerry: *The Politics of Local Government*, Macmillan, London, 2nd edition, 1991. 79.

²⁰¹ MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian: *Toward a More General Theory of Revenue Assignment*. International Center for Public Policy, Working Paper, Atlanta, 2012, 21.

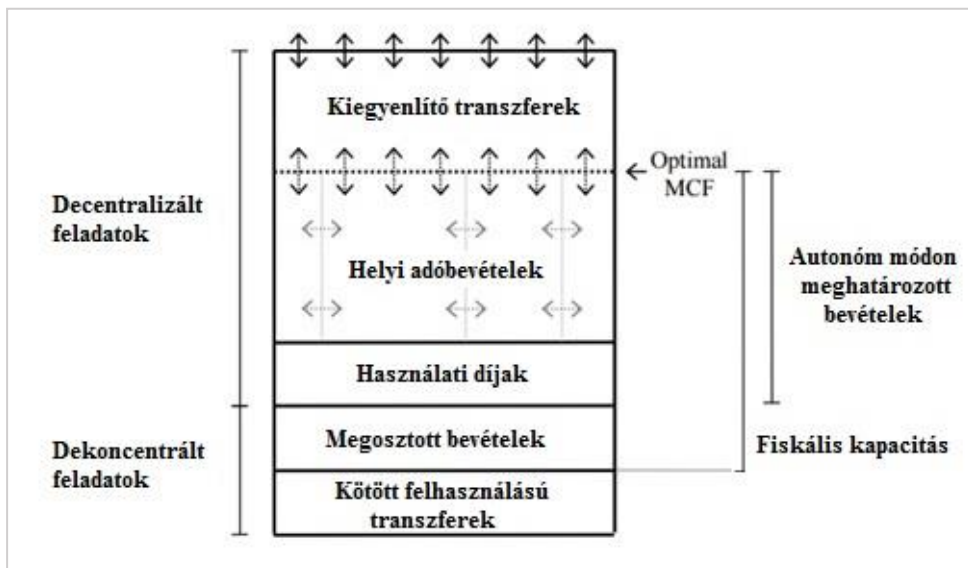
²⁰² Lásd például Vigvári Andrást, aki az OECD elemzésekre hivatkozva a helyi adók, megosztott adók és kormányzati támogatások arányának vizsgálatát emeli ki. In: ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 102.

más gazdálkodó szervezetektől átvett bevételek.²⁰³ A hitelek és nemzetközi támogatások (mint például az Európai Unió pénzügyi támogatások) külön kategóriában történő szerepeltetését azért tartom indokoltnak, – bár csoportosítható lenne a saját bevételek közé, amennyiben magánjogi úton kapja az önkormányzat, sőt az uniós források a (szupranacionális) kormányzati támogatások körébe is – mivel a további kategóriáktól eltérő formát és nagyságrendet mutat, ahogyan más a felhasználás célja is. A hitelek külön kategóriába sorolását láthatjuk például Nagy Árpád munkáiban is.²⁰⁴

A bevételi szerkezet a többszintű kormányzás esetében változatos képet mutat, mint láthattuk is az egyes OECD országok gyakorlatában is, így az ábrán szereplő arányok folyamatosan változhatnak, eltolódások figyelhetők meg. Egy biztos, hogy saját bevételek és kormányzati transzferok minden fejlett többszintű pénzügyi kormányzás elvén működő államban megtalálhatóak, s az arányuk alapján különböző modellekbe sorolhatók.

5. ábra

A helyi kormányzati szint optimális bevételi szerkezete



Forrás: Martinez-Vazquez, Jorge – Sepulveda, Cristian (2012): *i.m.*, 25. ábrája alapján a szerző saját szerkesztése

²⁰³ ERDŐS Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2014, 10.

²⁰⁴ NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga*. In: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris, Budapest, 2005, 164.

A kategóriák tartalma ugyanakkor sokkal változatosabb képet mutat az adott ország történelmi hagyományainak, gazdasági berendezkedésének, vagy épp a kormányzati céloknak megfelelően. A helyi bevételi szerkezetet és annak arányát, valamint és az előző részben említett delegált és decentralizált feladatok összefüggését vázolja fel Martinez-Vazquez és Cristian Sepulveda tanulmányában. Az 5. ábra az általuk felállított modellt mutatja.²⁰⁵

A forrásszerkezet mondanivalója, hogy a saját bevételek (helyi adók, megosztott bevételek, használati díjak) képezhetik a decentralizált feladatellátás alapját, s az eltérő mérettel és kapacitással rendelkező egyes önkormányzatok közötti különbségeket kiegyenlítő kormányzati transzferekkel kell kezelni. A delegált feladatok ellátását pedig központi kormányzati támogatások útján célszerű finanszírozni. Az *Optimal MCF* felirat a közpénzek határköltségét rövidíti, annak helyét mutatja. Érdemes az ábrán megfigyelni a fiskális kapacitással jellemzett részt, ugyanis e fejezetben a transzferek mértékének meghatározásakor ez az egyik fontos kiindulópontunk lesz.

A forrástípusok közül a következő alfejezetekben a kormányzati támogatások funkciói és formái kerülnek részletesen áttekintésre, érintve a megosztott és átengedett közbevételeket, mint speciális kiegyenlítési technikát. Ugyanakkor a kötet további részében, a magyar gyakorlat elemzésekor szinte valamennyi kategória vizsgálat tárgyát képezi majd.

3.3 A központi kormányzati transzferek célja

Ahogy a 2. fejezetben is szó volt róla, a különböző önkormányzati modellek mindegyikében valamilyen formában szerepe van a központi kormányzati támogatásoknak, csupán annak jelentőségében volt eltérés. Így érdemes kicsit részletesebben is tárgyalni azt, hogy mi is lehet a kormányzati transzferek célja, s milyen megoldások léteznek azok meghatározására, elosztására.

A tipizálás előtt érdemes a kormányzati transzferek (támogatások) fogalmát tisztázni. Az angol terminológiában az „*intergovernmental fiscal transfers*”, illetve „*intergovernmental grants*” kifejezések a használatosak, melyek jól tükrözik, hogy kormányzati szintek közötti átutalásokról, támogatásokról van szó. A két kifejezés között a nemzetközi szakirodalomban nem lehet tenni érzékeltes különbséget.²⁰⁶ Az OECD fogalomhasználatában az egyik kormányzati szintről a másik kormányzati szintre történő pénzáttutalásról van szó, ide nem értve az átengedett vagy megosztott központi adókat, adókompenzációkat.²⁰⁷ A kormányzati transzferek fogalmában is meghúzódik az a mögöttes tartalom, hogy a redisztribúciós funkció kormányzati szintek közötti mozgásáról van szó. Természetesen a kormányzati transzferek lehetnek

²⁰⁵ Az ábra az eredeti szerzők által elkészített ábra magyar felirattal ellátott változata. Mivel az egyes kategóriákra nem minden esetben volt olyan magyar kifejezés, mely pontosan tükrözné az angol fogalmat, így az 1. számú mellékletben az eredeti ábra is megtekinthető, összevethető az itt bemutatottal.

²⁰⁶ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 179.

²⁰⁷ Education at a Glance, OECD, Paris, 2002, Glossary.

kétirányúak, azaz az alsóbb szintről a felsőbb szint felé haladóak is, ugyanakkor szűk értelemben a kormányzati transzferek alatt a központi kormányzattól az alsóbb szintű kormányzatoknak történő pénzáttalását értjük, mely a fiskális decentralizáció keretén belül valósul meg.

A kormányzati transzferek célja általánosságban 6 funkció köré csoportosítható Shah (1994, 2007) és Steffensen (2010) munkái alapján, melyek a következők:

- vertikális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- kompenzáció (helyi önkormányzatokra delegált feladatok miatt),
- horizontális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- negatív externáliák kezelése a helyi közjavak ellátása során,
- a helyi kiadások koordinálása, harmonizálása és befolyásolása,
- a helyi érdekeltiség kialakítása, a helyi gazdálkodás ösztönzése.

Érdemes megemlíteni, hogy ehhez képest Sívák József három célját határozza meg a transzfereknek: a fiskális hiány megszüntetését, a minimális szolgáltatás fenntartását és a fiskális különbségek csökkentését.²⁰⁸ Kiemelésre méltó a minimális szolgáltatási szint fenntartására vonatkozó célkitűzés, mely úgy vélem, hogy az előző öt funkció mellé teendő hatodikként. Mivel ezek közül már többször felmerült a horizontális és vertikális pénzügyi egyensúly funkciója, így most azokat kiemelve kicsit részletesebben is értelmezés tárgyává teszem. E fogalmak szinte valamennyi a központi támogatások okával foglalkozó tanulmány kiindulópontjait képezik, így érdemes a fogalmak tartalmát is meghatározni. A vertikális kiegyenlítés a központi és a helyi szintű közfeladatokhoz igazodó támogatás követelményének feleltethető meg, míg a horizontális a területi szintű kiegyenlítési technikának.

A vertikális egyensúly (vagy épp egyensúlytalanság) problémája abból adódik, hogy rendszerint a központi kormányzati szint az adórendszerek sajátosságai miatt sokkal több bevétellel rendelkezik, mint a helyi.²⁰⁹ Egyensúly akkor következik be, ha a helyi és a központi szint bevételei és kiadásai nagyjából egyensúlyban vannak. A fókusz az elosztható források nagyságrendjén van, melyek meghatározásakor figyelemmel kell lenni olyan elvekre, mint az elszámoltathatóság, kiszámíthatóság vagy épp a rugalmasság.²¹⁰ A vertikális egyensúly biztosítása érdekében elosztott források kiszámítására a nemzetközi szakirodalom három alapvető formulát ismer. Egyfelől lehetőség van a központi kormányzat által beszedett forrásokat százalékos vagy egy főre jutó formában újraosztani. Másfelől gyakorlata van a komplex szempontokat figyelembe vevő elosztási mechanizmusnak, melyet a helyi szintet szabályozó jogi környezet határoz meg. Harmadrészt gyakori az ad-hoc jelleggel, eseti módon meghatározott forráselosztás, az aktuális költségvetési paraméterek fényében.²¹¹ Természetesen a gyakorlatban ennyire egyszerűen nem írhatóak le az elosztási mechanizmusok, rendszerint ezek kombinációja érvényesül.

²⁰⁸ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 20.

²⁰⁹ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 106.

²¹⁰ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 14–15.

²¹¹ BODWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. The World Bank, Washington, 2007. 229–231.

A horizontális egyensúly megvalósítása érdekében olyan elosztási technikákat kell alkalmazni, amelyek a helyi szinten belül is elősegítik a kiegyenlítődést. Lényegében a helyi szinten ellátandó közfeladatok és a rendelkezésre álló források között kell egyensúlyt teremteni. Olyan problémák kezeléséről van szó, mint az első fejezetben bemutatott túlsordulási hatás, a forráshiány vagy épp a források egyenlőtlensége. Természetesen itt szó sincs arról, hogy a horizontális kiegyenlítés keretében garantáltan elégséges forrásokat kellene a kormányzatnak biztosítani a feladatok ellátásához. Lényegében többféle ösztönzőről, a szükségletekhez és a terhelhetőséghez igazodó támogatásokról van szó. Ahogy Vigvári András²¹² kiemeli, két mozzanatot foglal magába az elv: a decentralizált feladatok területi szintek és önkormányzati típusok közötti eloszlásával arányosan allokálja a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, valamint a fiskális kapacitások kiegyenlítése végett újraelosztást valósít meg.

A célok közül harmadikként kiemelésre tartom érdemesnek a helyi érdekelttség kialakításának funkcióját. Már a fiskális föderalizmus elméleteinek tárgyalása során is láthattuk, hogy a helyi szintű feladatellátásban milyen fontos szerepe van a helyben képződő információknak és pénzügyi forrásoknak. Az optimális bevételi szerkezet esetében is kiemelésre került a kormányzati transzferek és a helyi bevételek fontossága.²¹³ A központi kormányzati transzferek céljaként azért nevezhető meg a helyi gazdálkodás ösztönzése, mert alapvetően a központi támogatás csökkentheti vagy kiolthatja a helyi pénzügyi kapacitás maximalizálását. Ugyanis, ha a feladatok ellátáshoz forrást kapnak az önkormányzatok, akkor nem minden esetben egyértelmű, hogy az nem a helyi források helyett, hanem azok mellett kell, hogy szolgálja a feladatok ellátását. Így a kormányzati támogatások kialakításakor azt úgy kell megalkotni, hogy az ösztönzőleg hasson a helyi kapacitások kihasználásra, figyelembevételére.²¹⁴ Tehát, hogy a helyi egységek ne a központi kormányzattól várják a feladatok ellátásához szükséges forrásokat, hanem a rendszeren keresztül ösztönözzenek a helyi érdekelttség alakítására. Ez a gyakorlatias szempont különösen fontos lesz a magyar szabályozás tárgyalásakor.

3.4 A központi kormányzati transzferek csoportosítása

Az egyes csoportok felállítása mindig nehéz feladat, ha komplexitásra törekszünk. A kormányzati szintek közötti pénzügyi támogatási formák kontinensenként, országonként váltakozó képet mutatnak, mely megnehezíti egy általános kép leírását. Így jelen tipizálás során a főbb nemzetközi szakirodalmak rendszerét vettem alapul, melyek a gyakorlatban megjelenő formákra épülnek. Nemcsak számos mód, hanem számos aspektus is megemlíthető a tipizálás során, tehát eltérő vizsgálati szempontok alapján más és más csoportok alakíthatóak ki. Roy Bahl például 12-féle

²¹² ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 106.

²¹³ MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian (2012): *i.m.*, 25.

²¹⁴ BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.) (2007): *i.m.*, 229–231.

támogatástípust különít el az általa kiemelt aspektusok alapján.²¹⁵ Jelen esetben hat nézőpontból közelítem meg a kormányzati transzferek csoportosítását, melyek a következők.

3.4.1 A helyi hozzájárulás szükségessége alapján

Az első vizsgálati szempont, mely alapján tipizálhatók a kormányzati transzferek az az, hogy a kormányzati támogatás helyettesíti vagy kiegészíti a helyi forrásokat. A forrásmegosztás régi dilemmája, hogy a helyi feladatok megvalósításában mekkora szerepet kapjanak a helyben képződő források. A második fejezetben vizsgáltam részletesebben, nemzetközi összehasonlításban, hogy a saját források és a központi támogatások milyen súlyban állnak egymással. Ehhez kapcsolódóan érdemes átgondolni azt, hogy a kormányzati támogatás lehívásához van-e szükség helyi forrásra, tehát érvényesül-e az addicionalitás elve. A gyakorlat azt mutatja, hogy két típusa van a támogatásoknak, egyik, mely esetében a kormányzati támogatás elnyeréséhez nincs szükség saját forrásra, azt anélkül is megkapja a helyi kormányzati egység. A másik típusa, amikor valamennyi saját forrásra, önerőre van szükség ahhoz, hogy egyáltalán megkapja a központi kormányzat pénzügyi támogatását a helyi önkormányzat.²¹⁶ Az előző esetben tehát a központi támogatás helyettesíti, a második esetben kiegészíti a helyi forrásokat a feladatellátás érdekében. Az utóbbi megoldás a helyi kapacitások maximális kihasználására ösztönözhet, hogy a forrás megszerzése érdekében a helyi egység is tegyen valamit a helyi forrásokallokálása révén. Ez tehát motiváló erő lehet, mely a hatékony és gazdaságos erőforrás-felhasználást segítheti elő. De nemcsak ezzel kell számolni az ilyen formánál, hanem közigazdasági szempontból a szakirodalom két másik hatást is megemlítenek. Egyik ilyen a jövedelmi hatás, mely lényege, hogy a helyi forrás kiegészítőjeként a helyi jövedelmi szinthez képest magasabb minőségű, vagy több szolgáltatást lásson el. A másik az árkiegészítő hatás, mely azt eredményezi, hogy a támogatás csökkenti a helyi szolgáltatás árát, azaz többet tud a lakosság fogyasztani belőle.²¹⁷ Jellemzően olyan támogatási célra szokás e formát alkalmazni, mint például a nagyobb költségigényű infrastrukturális beruházások, de találunk példát a jóléti feladatok biztosítása körében is. Persze a saját forrást nem igénylő támogatásoknak is lehet létjogosultsága, sőt annál is inkább, hiszen egyes önkormányzati rendszerekben nagyon minimálisak a saját források, így azok előteremtése nem mindig lehetséges. De nemcsak, hogy nem lehetséges, de sok esetben nem is köthető ahhoz, mivel olyan feladat megvalósításáról

²¹⁵ BAH, Roy: *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. School of Policy Studies Georgia State University, Atlanta, Georgia, 1999. 15.

²¹⁶ E körben utalhatunk az Európai Unió, mint szupranacionális szervezet kormányzati támogatási rendszerére, mely alapelve 1988 óta az addicionalitás, mely keretében általános elvárás a legtöbb támogatás esetében, hogy önrészt is biztosítson a támogatott fél.

²¹⁷ A hatások értelmezését lásd részletesebben: AMIN, Khaled Z. – EBEL, Robert D.: *Intergovernmental relations and fiscal decentralization*. Policy Note 8. The World Bank, Washington, 2006. 19–20.

van szó, amely fokozottan közérdekű, ellátása nem kerülhet veszélybe. Ilyen lehet például az alapfokú oktatás vagy a helyi egészségügyi ellátás finanszírozása is.

Tehát, ha egy támogatási formához nem szükséges önrész, az azt jelenti, hogy a központi kormányzat nem veszi figyelembe a helyi bevételi lehetőségeket, mely olyan szempontból előnyös lehet, hogy a helyben képződő forrásokat (amennyiben vannak) szabadon használhatják fel az önkormányzatok, s azokat nem kell a kötelező feladat ellátására fordítaniuk.²¹⁸ Természetesen az önrész elvárása is lehet pozitív jelenség azon önkormányzatok esetében, ahol egyébként a helyi pénzügyi érdekelttség nem lenne meg és e nélkül nem kerülne például helyi adó kivetésre.

3.4.2 Felhasználási kötöttség alapján

A második aspektus, ami alapján csoportosíthatók a támogatások, az a felhasználási kötöttség kérdése, melyre az előző alpontban már tettem utalást. Most kicsit részletesebben is vizsgáljuk meg, miért lehet célszerű egyik vagy másik alkalmazása.

Bármilyen megoldásról is legyen szó, két alcsoportot különíthetünk el aszerint, hogy kötött vagy szabad felhasználású formáról van szó. Ezt azért érdemes kiemelni, mivel, ha a központi kormányzat csak egy adott feladat megvalósítására kívánja csak adni a támogatást, akkor azt kötött felhasználású formában nyújtja, tehát erősen befolyásolja a helyi újraosztás szerkezetét, másrészt korlátozza a helyi autonómiát. A felhasználási kötöttséggel rendelkező vagy más néven célhoz kötött támogatások gyakorlata igen aktuális hazánkban is, a kormányzati kiadások csökkentése érdekében tett változtatások mögöttes velejárója sok esetben. De miért is lehet szükséges felhasználási kötöttséget alkalmazni? Egyik oka az lehet, hogy a központi kormányzat bizonyos helyi feladatok ellátását maximálisan biztosítani kívánja, és nem bízza a helyi egységre a forrás sorsát, azaz dönt helyette a forrás felhasználásáról – mely elgondolás mögött az az elgondolás húzódik meg, hogy a helyi kormányzatok nem képesek megfelelően elosztani vagy épp beosztani a forrásaikat, és így egyes feladatok ellátása veszélybe kerülhet.²¹⁹ De nemcsak az ellátás biztonsága hozható fel érvként, hanem a például a központi kormányzati politika is, mely tartalmazhat olyan célokat, melyre maguktól nem költenének annyi forrást az önkormányzatok úgy, mint például a családok támogatására. A kötött felhasználásnak ugyanakkor van több negatív hatása is, melyek közül kiemelhető az ún. „forrásvesztés”.²²⁰ Ez abból adódik, hogy a helyi egységek a források maximális felhasználására törekednek, félve attól, hogyha maradványt képeznek, akkor a támogatást csökkenteni fogják részükre a következő időszakban. S mivel a forrás kötött felhasználású, másra nem költhetik, ezért az adott közfeladat megvalósítására fordítják, akár túlvásárolva belőle vagy akár magasabb árat fizetve érte, mely végső soron pazarláshoz vezethet.

²¹⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. MTA KRTK, Pécs, 2014. 11.

²¹⁹ BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.) (2007): *i.m.*, 361–363.

²²⁰ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 15–16.

A felhasználási kötöttséget vizsgálva, annak másik csoportját a szabad felhasználású támogatások alkotják. Azaz a helyi szint dönt a forrás sorsáról, lényegében bármilyen helyi feladatra felhasználhatja, a központi kormányzat csak a törvényszerűséget, jogosultságot ellenőrizheti. Ahogy Sívák József kiemeli, egyik speciális esete, amikor szabad felhasználású a támogatás, de meghatározott feladatcsoporthoz rendelik hozzá (*block grant*) és csak azon belül dönthet az önkormányzat a felhasználás formájáról.²²¹ A felhasználási kötöttséggel rendelkező támogatások ugyanakkor erősebb kontrollt is igényelnek a központi kormányzat részéről, hogy kiderítsék valóban arra költötték-e helyi szinten a támogatást, mint amire előírányozták. Ennek a fokozott ellenőrzésnek pedig mindenekelőtt adminisztratív plusz költségei vannak, azaz költségesebb lehet az ilyen támogatási rendszer.²²²

Értelemszerűen az önkormányzatok számára a saját forrást nem igénylő, felhasználási kötöttséggel nem járó támogatási forma jelenthet nagyobb mozgásteret, mely keretében helyben dönthetnek a források sorsáról. Számos esetben a felhasználási kötöttség túlzott korlát lehet, amikor más feladatok ellátása alulfinanszírozott, és az esetleges átcsoportosítással kezelhető lenne a probléma.²²³

3.4.3 A támogatási keret alapján: nyílt vagy zárt

A kormányzati támogatások alapvetően végesek – idézhetjük e közhelyesnek tűnő megállapítást. De azért, ha a források mélységét megvizsgáljuk, akkor láthatóvá válik, hogy beszélhetünk nyílt vagy zárt végű támogatási keretekről. A nyílt támogatási keret (*open-ended*) esetében nincs közvetlen pénzügyi korlátja a támogatásnak, ezt annak kimerülése esetén is szükséges nyújtani – akár pótlás útján.²²⁴ Ez esetben egyedül a célhoz kötöttség vagy az igénybevételre való feltételek tekinthetők korlátjának. Magyarán, ha a helyi önkormányzat megfelel a feltételeknek, jogosult a forrásra, akkor biztosítani kell számukra. Tipikusan olyan feladatok támogatására lehet igaz ez, melyek biztosítása nem mérlegelés kérdése, hiszen például a helyi szociális-ellátórendszernek vagy az orvosi ügyeletnek működnie kell, tehát az alapfokú szociális, oktatási, egészségügyi feladatok köre mindenképpen ide tartozhat. A zárt támogatási keret (*closed-ended*) esetében a források szűkösek, csak a központi keret kimerüléséig jogosultak az önkormányzatok lehívni. A szűkösségből adódóan az egyes helyi egységek rivalizálásáról beszélhetünk a források megszerzése érdekében. Éppen ezért a zárt támogatási keret jellemzően nem az alapszintű szolgáltatások fedezete körében jelentkezik, hanem inkább a beruházási célú fejlesztésekhez, dologbeszerzésekhez kapcsolódóan. Míg az utóbbi forma tehát versengésre ösztönöz, mely a jobb erőforrás-felhasználást vagy a minőség javítását eredményezheti, addig a nyílt támogatási keret biztonságot ad az önkormányzatok számára, de egyúttal akár a

²²¹ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 19–24.

²²² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 11.

²²³ BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.) (2007): *i.m.*, 48.

²²⁴ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 21–22.

túlzott forráslelővásra is ösztönzőleg hathat. Éppen ezért a nyílt támogatási keret is korlátozható úgy, hogy bizonyos egységhez kötik a támogatás összegét, tehát annak maximális nagyságáig, határáig jár a támogatás, ilyen lehet például a lakosságszám, az ellátottak száma, a tanulók száma alapján történő korlátozás.²²⁵ A zárt megoldásnál a központi kormányzat mérlegelési jogkörében fogja megállapítani, hogy ki részesül támogatásban, például az igénybenújtás sorrendje, a rászorultság vagy valamilyen feltétel megléte alapján. Az előzőekhez kapcsolódóan feltehetjük azt a kérdést is, hogy hogyan történik a rendelkezésre álló támogatás teljes összegének a megállapítása, melyre Péteri Gábor hívta fel a figyelmet. Ez véleményem szerint a zárt támogatási keret kapcsán értelmezhető leginkább. Ugyanis vannak olyan próbálkozások, főként a balkáni országokban, melyek bizonyos szempontokhoz kötnék a támogatás maximális mértékét, úgymint az egyes bevételek (például szja, áfa) arányához vagy a gazdasági teljesítmény mutatójához (GDP %-ában).²²⁶ Nyilván az a megoldás megpróbál a szűkös források fölött kontrollt gyakorolni, ugyanakkor kockázatos is költségvetéspolitikai szempontból, hiszen az nagyban külső tényezőkkel áll kapcsolatban.

3.4.4 A támogatás folyósításának formája szerint

A kormányzati támogatások folyósítása nem mindig magától értetődő, mint azt az előző aspektus esetében is láttuk. Ez adja a következő vizsgálati szempontot, mégpedig azt, hogy a támogatás folyósítása kinek a döntésén múlik, mitől (vagy kitől) válik jogosulttá rá a helyi önkormányzat.

A nemzetközi gyakorlatban a legáltalánosabb megoldás, hogy a támogatások egy része normatív formában kerül elosztásra, azaz minden önkormányzatot kötelezően megillet.²²⁷ Tehát ebben az esetben a központi kormányzatnak nincs mérlegelési jogköre, a feltételek fennállása esetén kötelező folyósítani az ilyen támogatási formákat. Ezek a gyakorlatban főleg az általános célú működési támogatások vagy a közfeladatokat támogató transzferek lehetnek. A normatív (kötelező) támogatások mellett elkülöníthetjük a diszkrecionális (döntésalapú) támogatásokat. Utóbbi esetben a központi kormányzat szabadon rendelkezhet a források elosztásával, azaz mérlegeli és rangsorolja a hozzá beérkezett támogatási kérelmeket. Tehát egyedi döntések útján kerül az önkormányzatokhoz a támogatás. Persze ez nem jelenti azt főszabály szerint, hogy a diszkrecionális jogkörében eljárva ne pártatlanul vagy épp ne igazságosan osztaná el a kormányzat a forrásokat egy demokratikus rendszerben, csupán rangsorolni tudja a prioritásokat a támogatások során.²²⁸ A döntés alapú

²²⁵ BERGVALL, Daniel et al.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, 2006/3. 2–10.

²²⁶ E lehetőségre Péteri Gábor (ügyvezető, LGID Ltd.) hívta fel a figyelmet a doktori disszertációm munkahelyi vitáján (2017. március 24.).

²²⁷ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 19–24.

²²⁸ Ennek épp ellenkezőjét érdemes lesz majd a hazai gyakorlat elemzésekor megfigyelni. A forrásszabályozási rendszer idején a címzett támogatásokban érzékelhető a támogatott település

támogatásokkal leggyakrabban fejlesztési támogatások elosztási mechanizmusában találkozhatunk, de gyakori a működés megőrzését kisegítő támogatások körében is. Ebben az esetben legtöbbször valamilyen pályázati formában kerül sor a támogatások meghatározására, tehát az önkormányzatoknak nem automatikusan jár.

3.4.5 A felhasználhatóság célja alapján

Különbséget kell tennünk a támogatások célja szerint is, tehát, hogy mire nyújt fedezetet. Közgazdasági megközelítésben ez azt jelenti, hogy beszélhetünk a folyó- és a tőkejellegű kiadásokat finanszírozó támogatásokról. A folyó kiadások finanszírozása a közfeladatok megvalósításához vagy a fiskális kapacitások kiegyenlítéséhez köthetőek. A tőke vagy felhalmozási jellegű kiadásokat támogató transzferek pedig alapvetően beruházások megvalósítására nyújtanak fedezetet. Mindkettő esetében különbséget tudunk tenni aszerint is, hogy szektorspecifikus vagy szektorsemleges-e a támogatás. A folyó kiadásokat célzó támogatás akkor szektorspecifikus, ha csak egy meghatározott közfeladat ellátásához kötődik, ilyen lehet például az, ha a szociális ellátásban vagy az oktatásban dolgozók bérére kell fordítani. És akkor lesz szektorsemleges, ha nincs konkrétan meghatározva, hogy melyik közfeladat ellátására kell fordítani, viszont nem költhető beruházási célra. A tőkekiadások körében a szektorspecifikusság azt jelenti, hogy az előző példához hasonlóan a támogatás csak az oktatási intézmény bővítésére vagy egészségügyi központ építésére fordítható. A támogatás pedig akkor lesz szektorsemleges, ha helyben dönthetnek arról, hogy milyen beruházást valósítanak meg belőle, tehát szektorok között választhatnak, de nem fordíthatják a folyó működés finanszírozására a támogatást. S, hogy teljes legyen a kép, megemlíthetjük azt is, hogy a gyakorlatban találhatunk példát mindkét kategóriát egyben finanszírozó támogatási formára is. Azaz a felhasználási célban mind a folyó-, mind a tőkejellegű kiadás jelen van, szabadon mérlegelhet annak arányáról a helyi önkormányzat.

3.4.6 Az elosztás mechanizmusa, a források jellege szerint

Az utolsó, hatodik aspektus melyet megemlítek, az az elosztás mechanizmusa. A támogatási rendszereket az elosztás mechanizmusának sokfélesége teszi egyedivé. Hiszen e körben beszélhetünk arról, hogy a támogatás nyújtása történhet többek között:²²⁹

- adó decentralizálásával,
- formula alapján megosztandó pénzalapból,
- teljes, részleges költségmegtérítés útján,
- eseti döntéssel biztosított forrás révén,

politikai színezete, míg a feladatfinanszírozás esetében az egyes önkormányzatoknak nyújtott támogatásokban, mint például a stadionépítésre nyújtott közpénzek esetében.

²²⁹ BAHL, Roy W. – LINN, Johannes: *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press, 1992.

- teljesítményhez kötött módon.

Tehát a kérdés az, hogy milyen forrásból és milyen technikával történjen a támogatás meghatározása. A kategóriák közötti különbség leginkább a kormányzati célok elérésének módjában ragadható meg. Hiszen a formák alkalmasak lehetnek a helyi források ösztönzésére, teljesítménynövelésre vagy épp maximális erőforrás-kihasználásra. Az adó decentralizálásáról akkor beszélhetünk, ha az adó képződés helye szerinti illetékes önkormányzat egy részét megkapja, azaz egy részének átengedésével valósul meg. Fontos megjegyezni, ahogyan Kassó Zsuzsanna²³⁰ is utal rá, az átengedett központi adók akkor tekinthetők ilyennek, ha az adó szabályait központi szinten határozzák meg, és a helyi szintnek nincs saját hatásköre a részletek megállapítására.²³¹ A nemzetközi gyakorlatban tipikusan a személyi jövedelemadóból származó bevételt osztják így el. A formula alapján megosztandó pénzalapok alatt azt értjük, hogy bizonyos célra központi szinten elkülönítésre kerülnek források, – akár céladók formájában – és abból bizonyos formulák, számítási képletek útján kapnak forrásokat az önkormányzatok úgy, mint például lakosságszám, ellátottak száma, fenntartott hálózatok hossza alapján. A teljes vagy részleges költségmegtérítés a feladatellátás másik oldaláról közelíti meg a támogatást, vagyis a már elvégzett munka, ténylegesen kifizetett költségek után jár a támogatási összeg. Ez esetben vagy az egész költséget vagy annak egy részét fedezheti, de valamilyen formában arányban áll a valós kiadásokkal. Az ilyen támogatási formák éppen ezért leginkább utófinanszírozás formájában képzelhetők el. A következő módszer lehet az eseti döntés útján biztosított támogatások köre, mely esetében nem beszélhetünk bonyolult képletekről és kiszámíthatóságról, mondhatni ad-hoc módon a központi kormányzat saját céljainak megfelelően osztja el a forrást. Itt legnagyobb szerepe a politikai kapcsolatoknak, érdekérvényesítő képességeknek lehet, bár létezik olyan formája, amikor előre kiadott szempontrendszer alapján mérlegelnek, de akkor is diszkrecionális marad a döntés. A teljesítményhez kötődő támogatási mechanizmusok a legkevésbé ismertek a nemzetközi és hazai gyakorlatban, s talán csak az utóbbi évtizedekben kezdenek ismertté válni, melynek talán legfontosabb oka, hogy a közszolgáltatások kapcsán a teljesítmény nagyon nehezen mérhető.²³² A támogatás összegét a kiadási szükséglet meghatározása, valamint a helyi forrásteremtő képesség figyelembevétele után határozzák meg, vagy valamilyen kombinált megoldásban összekötik az elvégzendő feladat, beruházás költségkalkulációjával.²³³

Mint láhattuk, számos aspektusból megközelíthetjük a kormányzati transzfereket, melyek kombinálhatóak egymással, sőt a gyakorlatban ezek jellemzően együtt

²³⁰ KASSÓ Zsuzsanna (2007): *i.m.*, 19–45.

²³¹ Fontos továbbá azt is megemlíteni, hogy egyes szakirodalmak a kormányzati transzferek speciális esetei közé sorolják az átengedett központi adókat, míg a legtöbb hazai szakirodalom külön kezeli őket lásd. FÖLDES Gábor (2005), SIMON István (2007), ZSUGYEL János (2009).

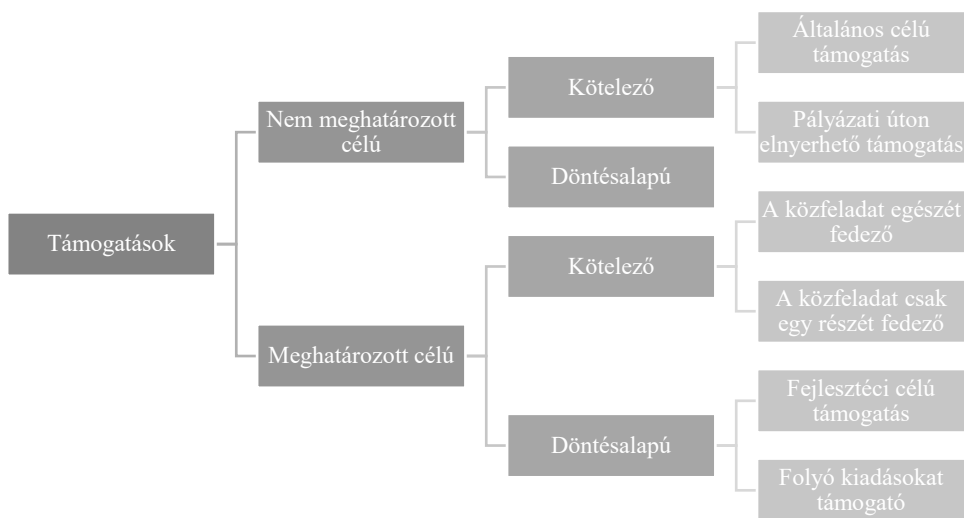
²³² A teljesítménymérés nehézségéről lásd részletesen: HORVÁTH M. Tamás (2006), (2015) munkáit.

²³³ STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg: *Conceptual Basis For Performance Based Grant System and Selected International Experiences*. The World Bank, Washington, 2005. 26–30.

játszanak fontos szerepet, ezzel megadva egy ország sajátos rendszerét. Az előzőekben felvázolt megoldások rendszerbe foglalt módon a 6. és 7. számú ábrán kerülnek bemutatásra. A nemzetközi és hazai szakirodalmak tanulmányozása során két komplex, eltérő tipizálás bemutatását tartom indokoltnak, mivel a legtöbb eltérő forma ezek módosított változata. Természetesen az általam felvázolt rendszer sem tiszta modell, hanem a leggyakrabban alkalmazott elnevezések, formák ötvözése saját szemléletmódommal.²³⁴ Mivel az egyes kategóriák külön-külön az előző pontokban tárgyalásra kerültek, így most az ábrák részletes elemzésére már nem kerül sor, a formák önmagukért beszélnek.

6. ábra

A központi kormányzati támogatások osztályozása 1.



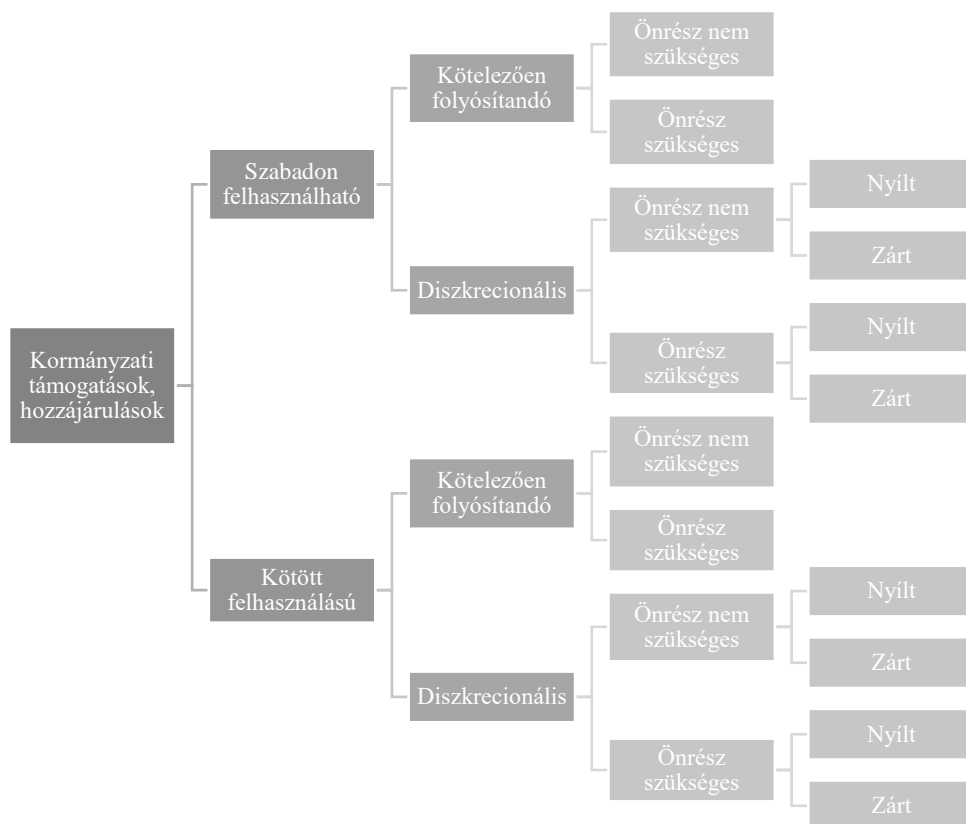
Forrás: Blöchlige, Hansjörg – King, David (2006) ábrája alapján a szerző saját szerkesztése²³⁵

²³⁴ Vö. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 252.

²³⁵ BLÖCHLIGE, Hansjörg – KING, David: *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*. OECD Working Paper, 2006, 21.

7. ábra

A központi kormányzati támogatások osztályozása 2.



Forrás: Sivák (2011), Steffensen (2010), Kassó (2007), Bergvall et al. (2006), Bailey (1999), OECD (2003) ábráinak felhasználásával a szerző saját szerkesztése

A klasszifikáció ismertetése kapcsán megjegyezendő, hogy ismerete későbbiekben tárgyalandó magyarországi gyakorlat jellemzése szempontjából is fontos. Továbbá szükséges arra is felhívni a figyelmet, hogy az alcsoportok révén több tucat támogatási típus írható le, melyek nem szükségszerűen egyszerre vannak jelen egy adott ország támogatási rendszerében, hanem leginkább egy vagy néhány típusa tölt be kiemelt szerepet. Sőt egyes formák csak hipotetikusán képzelhetők el, s a gyakorlatban nem igazán találunk rá példát.

3.5 A kormányzati transzferek kalkulálásának mechanizmusai

Az előzőekben áttekintettem, hogy milyen célból van szükség kormányzati támogatásokra, majd azt, hogy milyen formái lehetnek. Ezt követően érdemes a vizsgálatot arra helyezni, hogy milyen módon határozhatja meg a központi kormányzat a támogatás mértékét, tehát, hogy a formát milyen tartalommal tölti fel. A transzferek tipizálásánál volt arról szó, hogy lehetnek olyan formák, ahol külön számítási formára nincs szükség mert előre, fix módon meghatározott összegekről van szó. A támogatások többsége – ahogyan a normatív támogatásoké is – viszont valamilyen mutató vagy számítási képlet segítségével kerül meghatározásra, ahol jelentősége van minden figyelembe vett elemnek.

A kormányzati transzferek szabályozása körében az elkülönítés alapja legtágabb megközelítésben az lehet, hogy a helyi költségvetések kiadási vagy bevételi oldalának szabályozásával kívánja a támogatási célt elérni a központi kormányzat. Az egyik elv azt mondja, hogy a közfeladatok kiadási szükségletét kell figyelembe venni és abból kiindulni, tehát, hogy mennyit költ a helyi önkormányzat a feladatai ellátására. Ezzel szemben a másik elv a helyi önkormányzatok bevételi forrásait veszi alapul, tehát, hogy mekkora a helyi források nagysága, és az milyen szintű feladatellátásra elegendő. Erre vonatkozóan számos modellt és elnevezést találhatunk, s előre leszögezhető az is, hogy nincs egységes fogalomhasználat ezek között, lényegében ahány ország, annyi számítási megoldás létezik. Az angolszász szakirodalom számos tanulmánya foglalkozik a transzferek képletes számítási megoldásaival.²³⁶ Ezek részletes bemutatására nem vállalkozom, és talán értelmetlen is lenne, ugyanakkor a fő alapok, elvek nagyon hasonlóak a legtöbb esetben, így általános megoldási lehetőségek körülírhatóak. Ennek fényében a korábban említett kétféle megközelítési lehetőségből kiindulva a kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás számításának elméletét mutatom be, melyek véleményem szerint alapmegoldásoknak számítanak a kormányzati transzferek meghatározása során.

3.5.1 A kiadási szükséglet számításának módszere

Az első fejezetben részletesen elemeztem a helyi feladatellátás indokait és azt, hogy egyes feladatok költséghatékonyabban láthatóak el alsóbb kormányzati szinteken, de már akkor utaltam rá, hogy ezt számos tényező befolyásolhatja. Ahogyan arról is volt már szó, hogy a kormányzati támogatások egyik célja lehet a helyi közfeladat egészének vagy egy részének finanszírozása. Tehát ahhoz, hogy jobban lássuk, mit finanszíroz a központi kormányzat, tudnunk kell, hogyan veszi figyelembe a helyi feladatellátás pénzügyi vonzatát. Így jutunk el ahhoz a kérdéshez, hogy vajon mit takar

²³⁶ Lásd erről részletesen BAILEY (1999): *i.m.*: 183–206, vagy RAFUSE, Robert W.: *Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1990. 105–120. vagy AUTEN, Gerald E.: *The Distribution of Revenue Sharing Funds and Local Public Expenditure Needs*. Public Finance Quarterly 2, July 1974. 32–75. vagy MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian (2012): *i. m.*, 16–28.

a helyi számított kiadási szükséglet fogalma?²³⁷ A hazai szakirodalmak és joganyagok²³⁸ is használnak a költségek számbavételére vonatkozó utalásokat, de közel sem azonos fogalomhasználat mellett. Nem véletlen, hiszen arra vonatkozóan nemzetközileg sincs egységes gyakorlat, hogy hogyan állapítható meg egy helyi feladat ellátási költsége, hiszen – ahogyan már volt róla szó a fiskális föderalizmus körében – feladatonként és önkormányzati méretenként eltérő lehet.²³⁹

Bev Dalbhy definíciója például azt mondja, hogy a kalkulált kiadási szükséglet az az összeg, amennyiből az egyes helyi közjavakat és közszolgáltatásokat a szubnacionális kormányzati szinteknek tudnia kell biztosítani optimális szint, valamint hasonló önkormányzati jellemzők mellett.²⁴⁰ A számított kiadási szükséglet első hallásra azt sugallja, hogy a helyi költségek valós mértékét próbálja meghatározni, de a gyakorlatban ez úgy tűnik, hogy támogatási típusonként, országonként eltérő eredményre vezet.²⁴¹ Ugyanakkor a támogatási mérték meghatározásához rendszerint készítenek kalkulációkat, melyek a kiadásokat próbálják valamilyen formában felmérni. Nem mindegy viszont, hogy a költségszámításnak mi az alapja, milyen költségekkel kalkulál a finanszírozó. A külföldi és hazai szakirodalmak tanulmányozása nyomán az látható, hogy alapvetően kétféle megközelítés van jelen a számított kiadási szükséglet meghatározásánál, melyek olykor keveredhetnek is.²⁴²

Az egyik eshetőség, hogy becslési módszerrel a közfeladat ellátásához kapcsolódó tényezőket árazza be a központi kormányzat, tehát az egyes tényezők piaci árának figyelembevételével logikai úton próbálja meghatározni a szükséges költségnagyságot. Jól érezhetjük, hogy ez esetben előzetes kalkulációról van szó, s nem veszi figyelembe például a helyi piacok sajátosságait, a helyi jellemzőket. Alkalmazása akkor lehet indokolt, ha például egy új helyi közfeladat finanszírozási igényének meghatározásáról van szó, amikor is nincsenek előzetes információink a költségek pontos alakulásáról. De akkor is alkalmazásra kerülhet, ha a központ kormányzatnak nem célja a pontos helyi költségek meghatározása mert az bonyolult, időigényes lenne, fenntartva annak a lehetőségét, hogy alul- vagy felülkalkulálják a valós költségeket. Mégis talán pont a kalkulációban rejlő ésszerűség lehetősége révén azt mondhatjuk, hogy képes a költségek korlátok közé szorítására. Ezt a módszert becsült kiadási szükségletnek hívhatjuk.

A másik lehetőség, amikor a korábbi teljesítési adatok alapján a valós költségek figyelembevételével határozzák meg a támogatás mértékét.²⁴³ Vagyis talán az a

²³⁷ Az angolszász terminológiában az expenditure needs vagy a spending needs fogalmával írható le.

²³⁸ Például az Mötv. feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályai vagy épp az éves költségvetési törvények.

²³⁹ Lásd az első fejezetet, továbbá: RAFUSE, Robert W. (1990): *i. m.*, 5–6.

²⁴⁰ DAHLBY, Bev: *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*. International Tax and Public Finance, 3(3), 1996, 397–412.

²⁴¹ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i. m.*, 21–25., SWANIEWICZ, Pawel (2014): *i. m.*: 295–301.

²⁴² RAFUSE, Robert W. (1990): *i. m.*, 7–9.

²⁴³ GORDON, Tracy – AUXIER, Richard – ISELIN, John: *Assessing Fiscal Capacities of States A Representative Revenue System– Representative Expenditure System Approach*. Urban Institute. Washington, 2016, 38.

helyesebb, ha azt mondom, hogy a korábban kifizetett költségek képezik a számítás alapját, ugyanis a helyi túlárzás következtében ez gyakran eltérhet a valós piaci áraktól. Ennek ellenére tehát az önkormányzatok által kifizetett költségek szolgálják az alapot, mely legalább a tekintetben kedvezőbb, hogy az alulfinanszírozás elkerülhetőbbé válik. Azért ebben az esetben is számos eltérítő elem van, például az, hogy egyedileg minden önkormányzatra nem lehet külön képletet alkalmazni, vagy ha igen, annak adminisztratív költsége nagyon magas. De utalni lehet arra is, hogy ez esetben az önkormányzatok érdeke a minél magasabb költség számlák előállítása annak érdekében, hogy magasabb támogatási összeget kaphassanak. Összességében tehát e módszert véleményem szerint költség- vagy teljesítésalapú kiadási szükségletnek nevezhetnénk.

A kiadási szükséglet kalkulációjának alapja tehát eltérhet, de a gyakorlatban ezek inkább keverednek és kiegészítik egymást. A szakirodalmak e körben felhívják egy másik fontos kérdésre a figyelmet,²⁴⁴ mely a számítás egyik meghatározó eleme lehet, méghozzá arra, hogy a támogatásnak a helyi közfeladatok iránti keresletet vagy annak kínálatát kell pontosan finanszíroznia? Miben is ragadható meg a kettő közötti különbség? Az első esetben a helyi kereslet finanszírozása esetében arról van szó, hogy a közfeladat igénybevételének finanszírozására kerül sor, tehát a ténylegesen elvégzett feladat után jár a támogatás. Ebben az esetben a számítás alapja az, hogy mekkora volt a kereslet az adott helyi feladat iránt, például hány fő iratkozott be abban a tanévben az általános iskolába, vagy épp hány embert kezeltek egészségügyi intézményben az adott időszakban. A másik esetben a kínálat finanszírozásakor a helyi közfeladat biztosításának, rendelkezésre állásának lehetőségét támogatja a rendszer. Azt, hogy a közfeladatot ellátó szervezet, önkormányzat vagy annak intézménye vagy netán szerződéses úton kiválasztott szolgáltató elérhetővé teszi a közszolgáltatást, s ily módon az igénybevételtől függetlenül a működésben érdekelt mindegyik fél. Az előző példánál maradva ez a módszer az alapfokú oktatási intézmény általános működtetését támogatja, függetlenül attól, hogy hány gyermek vesz részt az oktatásban, vagy épp egy másik példán illusztrálva speciális betegek kezelésére szolgáló intézmény fenntartásának támogatását szolgálhatja úgy, hogy abban az időszakban az igénybevétel minimális.

A kettőt összevetve azt mondhatjuk, hogy a számított kiadási szükségletnek általánosságban a keresletet kell finanszíroznia, tehát az a jobbik eset, ha valamilyen kapcsolatban áll a számítási módszer a helyi közfeladat iránti kereslettel.²⁴⁵ A kínálat finanszírozása egyesek szerint kerülendő, hiszen az a helyi pazarlás, túlköltekezés és az indokolatlanul drágább működés melegágya lehet. Szeretném ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy sok esetben nem tekinthetünk el a kínálat finanszírozásától sem, amikor olyan feladatokról beszélünk, melyek biztosítása társadalmi érdek, például szociális jellegeből adódóan, mert azt a piac nem elégítené ki vagy olyan áron tenné, melyet nem fizetnének meg a fogyasztók és helyi piaci kudarchoz vezetne. Erre egy jó

²⁴⁴ STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg (2005): *i.m.*, 26–30.

²⁴⁵ AUTEN, Gerald E. (1974): *i.m.*, 32–75.

példa lehet a helyi szinten működő szenvedélybetegek kezelését, tanácsadását, társadalmi beilleszkedését támogató szervezetek finanszírozása vagy épp a fogyasztóvédelmi ügyekben segítséget nyújtó önkormányzati szervezetek támogatása.

Miután a számítás alapját tisztáztuk, nézzünk néhány példát arra, hogy a gyakorlatban milyen módon valósulhat meg a kiadási szükséglet számítása.²⁴⁶

- **Műszaki paraméterek alapján történő támogatás-meghatározás:** A kiadási szükséglet meghatározásakor az egyik legegyszerűbb és leginkább valós képet adó számítási módszer, hogy az egy egységre jutó bekerülési költséget határozzák meg, amennyiben azt a feladat jellemzői lehetővé teszik. Természetesen a hatékonyság csak piaci árak figyelembevétele mellett lehetséges és akkor, ha a közszolgáltatás egésze vagy részelemei teljesen feltérképezhetőek. Azaz a műszaki paramétereket ismerve meghatározható az egy egységre jutó támogatás mértéke. Erre példa lehet a helyi közvilágítás finanszírozása, ahol tudjuk, hogy hány kilométer hosszúságú a vezetékhálózat, és azt is, hogy hány világítótest működik, és a költségek leoszthatóak egy egységre, kilométerre vagy darabra. Másik példa lehet az közművek kiépítése, ahol méterben vagy négyzetméterben meghatározható egységköltségek kalkulálásra van lehetőség úgy, mint például egy útépítés során.
- **Egyedi önkormányzati támogatások költségkalkulációja:** Néhány esetben, amikor a támogatás formája is megengedi, – például egyes céltámogatások, fejlesztési támogatások esetében – lehetőség van a valós piaci költségek kalkulálására. A leginkább pályázati úton elnyerhető kormányzati támogatások esetében részletes költségkalkuláción, árajánlatokon alapuló költségvetés segítheti a támogatási összeg meghatározását. Sok esetben a pályázat feltétele az ilyen kalkuláció elkészítése, mely a helyi önkormányzat feladata, s a központi kormányzat azt csak ellenőrzi, véleményezi. Például egy közpark kialakításának egyes elemei, vagy egy stadion építésének költségei jól kalkulálhatóak, mely a támogatás alapja lehet.
- **A közfeladat jogszabályi úton meghatározott összetevőinek költségkalkulációja:** E módszerre olyan közfeladatok esetében van lehetőség, ahol lényegében nem értelmezhető a helyi szint szolgáltatási színvonala. Tipikusan a helyi (pénzbeli) szociális ellátások hozhatók fel példának. A jogszabály meghatározza a jogosultsági feltételeket és beárazza egyes elemeit, mondjuk gyermekenként meghatároz egy bizonyos összeget vagy a lakott építmény nagyságát veszi alapul. A helyi önkormányzat maximum csak pozitív irányba térhet el ettől saját költségei terhére, de a központi kormányzat részéről a támogatás mértéke egyenlő a jogosultaknak meghatározott összegek kumulációjával.

²⁴⁶ Egy konkrét számítási példaként érdemes megtekinteni a fiskális föderalizmus hazájában, New York város esetében alkalmazott technikát: RAFUSE, Robert W. (1990): *i.m.*, 109–110.

- **Átlagos kiadási költségek kalkulálása:** A negyedik módszer szintén gyakran alkalmazott negatív jellemzői ellenére is. Ugyanis, itt a már korábban példaként említett olyan megoldásról van szó, amikor a kiadási költségeket alapul véve, az adott ország valamennyi helyi egységére vonatkozóan ugyanazt az átlagköltséget határozzák meg, azért, mert az egyediesítés túlságosan bonyolult vagy lehetetlen lenne. Tehát néhány minta alapján összegzik az e célra felhasznált költségeket és átlagolják azokat, melyben a minimum és maximum kiadási összegek is szerepelnek. Így fennáll a veszélye annak, hogy egyes önkormányzatok nem képesek ellátni e forrásból az adott feladatot, míg más önkormányzatok túlköltezhetnek. A számításnál különösen kockázatos az, hogy egyes önkormányzati méretek feladatellátása vagy épp maga a közfeladat nem hasonlítható össze, a helyi sajátosságok nem kerülnek beépítésre. Tehát ilyen átlagos kiadási költségek kalkulálása akkor szerencsés, ha a helyi önkormányzatok szélesebb pénzügyi autonómiával rendelkeznek, és az eltéréseket saját hatáskörben tudják kezelni. Természetesen benne van annak a lehetősége is a módszerben, hogy az önkormányzatok többségének – azaz az „átlag” számára – elegendő forrást biztosít e megoldás is a közfeladat ellátására a kapacitások optimális kihasználása mellett.

A számítási módszerek áttekintése után érdemes összefoglalni a kiadási szükséglet kalkulációjához kapcsolódó legfontosabb követelményeket és problémákat, melyet a Steffensen és Larsen által meghatározott feltételek alapján teszek meg, saját észrevételeim hozzáfűzésével. Így, ha azt keressük, hogy mikor lehet megfelelően működő egy kiadási szükséglet kalkulációja, akkor az alábbi pontokat kell alapul venni.²⁴⁷

- A kiadási szükséglet kalkulációja során egyértelműen és világosan meg kell határozni a helyi kötelező feladatot és annak jellemzőit.
- A kalkulációhoz objektív számítási alapot kell választani, mely képes reprezentálni a valós költségeket az önkormányzatok sajátosságaitól függetlenül.
- Megfelelő helyi forrásteremtési lehetőséget kell biztosítani a támogatás által esetlegesen nem lefedett költségek finanszírozására, vagy az önkormányzatok közötti együttműködési lehetőséget kell biztosítani.
- Alapvetően a helyi közszolgáltatások iránti keresletet kell támogatni, mely az optimális, költséghatékony feladat-ellátást segíti elő.
- A számítási képletek legyenek előre rögzítettek, nyilvánosak, egyértelműek, melyek elősegítik az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot.

²⁴⁷ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 12., valamint LARSEN, Henrik Fredborg (2005): *i.m.*, 26.

- A minél több eltérési lehetőséget kezelni kívánó számítási képlet túlságosan bonyolulttá válhat, mely növeli a tévedés lehetőségét, főleg, ha több feladat finanszírozása összevonásra kerül.
- A közszolgáltatás iránti kereslet csak úgy számítható ki objektív módon, ha hiteles információk állnak rendelkezésére a döntéshozónak a szolgáltatás költségeiről, az igénybevevők köréről és számáról, melyben a helyi önkormányzatok adatszolgáltatásainak van fontos szerepe.
- Olyan támogatási módszert kell választani, mely nem okozza a helyi érdekeltiség megszűnését, például támogatja a helyi adók kivetését, a saját források maximális kihasználását.

3.5.2 A bevételi kapacitás jelentősége

A kormányzati transzferek szabályozása körében, mint már utaltam rá, beszélhetünk a kiadási szükséglet kalkulálása mellett a bevételi kapacitás kalkulációjáról is. A támogatási rendszerek ugyanis kevésbé értelmezhetők a bevételi potenciál ismerete nélkül. Már a második fejezetekben is szó volt a bevételi struktúrában a saját bevételek, és különösen a helyi adók szerepéről, mely most még inkább kiemelhetővé válik. A központi támogatások egyik céljaként a helyi források kiegyenlítését említettem a közfeladatok finanszírozása érdekében, így szükségessé válik a bevételi kapacitások kalkulációjának áttekintése is. Már csak azért is, mert a helyi pénzügyi keretek meghatározása a bevételi oldal szabályozásával is történhet.²⁴⁸ Ahogyan azonban már utaltam rá, nincs ilyen éles határvonal a bevételi és kiadási oldal szabályozásában, jellemzően a kettő együtt van jelen, csupán a hangsúlyok eltérők az egyes rendszerekben.²⁴⁹

A fogalom tisztázása az angol *fiscal capacity* általános definíciója nyomán könnyen megfogható, mely azt mondja, hogy ez a központi vagy helyi kormányzati szint potenciális képessége arra nézve, hogy saját bevételekből finanszírozzák az általuk ellátott feladatokat.²⁵⁰ A bevételi kapacitások kalkulációja pedig az előbbi számbavételével írható le. Ez tehát arra ad választ, hogy a helyi szinten ellátandó feladatok hogyan és mennyiben kerülhetnek helyi forrásból ellátásra. A bevételi kapacitások kalkulációja épp ezért a saját bevételekre korlátozódik. A rendszer sajátossága, hogy alapvetően a saját bevételek alatt rendszerint a helyi adókat, esetleg a megosztott központi adókat veszik számba, melyek beszedésére a helyi

²⁴⁸ A magyar forrásszabályozási rendszer részletes tárgyalását lásd: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – HEGEDÚS József (2014): *i.m.*, 331–353, valamint BORDÁS Péter: *Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban – A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján*. Miskolci Jogi Szemle, X. évfolyam, 2015. 1. szám, 129–147.

²⁴⁹ Egy amerikai példán keresztül a bevételi kapacitás és a kiadási szükséglet kalkulációja által meghatározott eredményeket lásd részletesebben: GORDON, Tracy – AUXIER, Richard – ISELIN, John (2016): *i.m.*, 50–51.

²⁵⁰ RAFUSE, Robert W. (1990): *i.m.*, 1.

önkormányzat jogosult.²⁵¹ A magyar rendszer, mint majd látni fogjuk, ennél is egyszerűbb megoldást alkalmaz, és a helyi adók közül csupán a helyi iparűzési adót veszi alapul a bevételi kapacitások valamiféle számítása során.

A kalkuláció célja többes lehet. A helyi feladatok ellátása úgy is megvalósulhat, hogy a decentralizált feladatok mellé a kormányzat kijelöli a helyi forrásokat, ehhez viszont előzetesen kalkulálni kell, hogy mennyi forrás képződik helyben. Célja lehet továbbá az is, hogy a központi támogatások meghatározhatósága érdekében kiderüljön, mekkora a helyi szinten bevonható rész, s mennyit kell a központnak támogatások formájában melléteni.²⁵² Tehát, ha tudjuk a helyi közfeladat költségét és tudjuk azt, hogy mekkora a helyi bevételi kapacitás, akkor e kettőből kiszámítható, hogy a központi kormányzatnak kell-e, és ha igen, mekkora összegű támogatást kell nyújtania. Ezzel a transferek céljainál említett vertikális egyensúly fenntarthatóságának céljához kerülhetünk közelebb. De a kalkuláció célja lehet a regionális különbségek felmérése is, mely a forráselosztásban játszhat fontos szerepet.²⁵³

A bevételi kapacitások kalkulációja során, ahogyan az elnevezés is mutatja, a lehetőségek feltárára kerül sor, azoknak a bevételi kapacitásoknak, melyeket valószínűleg be kellene tudnia szednie az adott önkormányzatnak.²⁵⁴ Tehát itt is, mint a kiadási kalkuláció legnagyobb részénél, becslésről van szó, és nem a tényleges adóbeszedést veszi figyelembe. Jellemzően a bevételi kapacitások a helyi adók adóalapjának nagyságától, az adó mértékétől és az adóbehajtás hatékonyságától függenek.²⁵⁵ Mivel az utóbbi tényező nagyban eltérő helyi kormányzati egységenként, illetve annak inkább a teljesíthetőségére van hatása, mintsem a valós kapacitás meghatározására, így rendszerint a kalkulációk során a helyi adók adóalapjának értékét és az adó mértéket veszik alapul,²⁵⁶ mely a beszédhető adó nagyságát megközelítőleg határozza meg. Az angolszász terminológiában használják az alsóbb szintű kormányzati egységek adóbevételeinek számítása során a „repräsentatív adórendszer” (*Representative Tax System*) kifejezést, mely hipotetikusan egy tipikus, átlagos egység kapacitását kívánja leírni.²⁵⁷ Fontos megjegyezni, hogy valós képet csak úgy kaphat a központi kormányzat, ha hiteles adatokkal rendelkezik az adott kormányzati szint vonatkozásában, mely ugyanakkor költséges lehet.

²⁵¹ YILMAZ, Serdar: *Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity*. World Bank Institute, Washington, 2016. 2–3.

²⁵² PATONOV, Nikolay: *Local Fiscal Capacity in the New Members of the European Union: Is It Efficient?* International Journal of Synergy and Research, Vol. 2., No. 1., 2013, 57–70.

²⁵³ YILMAZ, Serdar (2016): *i.m.*, 2.

²⁵⁴ BOYLE, Richard – O’RIORDAN, Joanna: *Capacity and competency requirements in local government*. Institute of Public Administration, Dublin, 2013. 22–27.

²⁵⁵ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 24.

²⁵⁶ Itt utalni kell arra, hogy a helyi önkormányzatok adó-megállapítási joga legtöbb európai országban az adó mértékének valamilyen formában történő meghatározására is kiterjed, így külön vizsgálat tárgyát képezheti az, hogy mekkora a döntési autonómiája a mérték vonatkozásában a helyi szintnek.

²⁵⁷ YILMAZ, Serdar (2016): *i.m.*, 4.

A bevételi kapacitás kalkulációjával kapcsolatosan az idézett szakirodalmi álláspontokat és saját megítélésomat összegezve az alábbi megállapításokat tehetjük:

- Alapvetően a helyi adóbevételek alkalmasak a kapacitások összehasonlítható méréséhez, azok is csak akkor, ha megfelelő adatok állnak a központi kormányzat rendelkezésére.
- A helyi bevételi kapacitások jelentősen eltérhetnek a kormányzati szint nagyságától, földrajzi elhelyezkedésétől, népességétől függően.
- A kalkuláció alapját képezheti a közfeladatok decentralizációjának, a helyi erőforrások kihasználása érdekében.
- Nincs a helyi bevételi kapacitások számítására alkalmas egységes képlet vagy mutató, pontos képet nem, csupán becslést kaphatunk akkor, amikor nem a valós teljesítést vesszük alapul. Ugyanakkor pont ez valósítja meg azt, hogy kizárásra kerüljön a helyi szint felelőssége akkor, amikor nem él ezekkel a lehetőségekkel és nem szedi be ezeket a bevételeket.
- Alkalmazása a támogatási rendszerbe korrekciós tételként beépítve is megfigyelhető.
- Ha a bevételi potenciál alacsonyabb az átlagnál, ott szükség lehet kiegészítő támogatások alkalmazására a horizontális egyensúly fenntartása érdekében. Míg az átlag fölött teljesítők esetében akár plusz kormányzati elvonás is megjelenhet, bár annak negatív ösztönző hatása révén a gyakorlatban ez ritkán alkalmazott.

Tehát azt mondhatjuk, hogy a bevételi kapacitások kalkulációja egyfelől a bevételszabályozás keretében a helyi szint közfeladatainak meghatározása során válik fontossá, másfelől a központi támogatási rendszer egy elemeként kerülhet alkalmazásra. Bár az egyszerűbb számítás érdekében általánosságban csak a legfontosabb helyi bevételi forrást, a helyi adókat vesszük figyelembe, azért utalni szeretnék rá, hogy a valós bevételi kapacitás több más bevétellel is kiegészülhet, gondolva itt a vállalkozásból származó bevételekre, illeték- és díjbevételekre, melyek egyes önkormányzatok esetében egész jelentősek lehetnek. A helyi bevételek a már említett helyi pénzügyi egyensúly fenntartása miatt is fontosak, egy jól működő önkormányzati rendszerben a közfeladatok ellátásának nagyobb része helyi forrásokból, helyi döntés mellett kerül megszervezésre.

3.6 A megosztott és az átengedett bevételek szerepe a helyi bevételi struktúrában

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének ismertetésekor, illetve a központi kormányzati támogatások körében is már több utalás volt a megosztott és átengedett központi forrásokra, így röviden érdemesnek tartom áttekinteni e témakört is.

Az adómegosztás (*tax sharing*) a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok egyik fontos eleme. Ugyanis a kormányzati szinteken belüli, illetve azok közötti pénzügyi egyensúly fenntartásának egyik eszköze is lehet. Általános fogalomhasználatban olyan közhatalmi bevételekről beszélünk, melyek a központi

kormányzat döntésének megfelelően közösen illetik meg a képződés helye szerinti és a központi kormányzati szintet.²⁵⁸ Az ilyen típusú bevételi források, ahogy Junghun Kim és Hansjörg Blöchliger is utal rá, erősen kitett a politikai folyamatoknak, ugyanis a központi kormányzat célja a megosztott rész csökkentésében, míg a helyi kormányzati egység annak növelésében érdekelt.²⁵⁹ Tehát ilyen értelemben az adómegosztás a helyi politikai erőviszonyok által alakított bevételi forrás, a fiskális decentralizáció mérőfoka, különösen azon országok esetében, ahol kifejezetten nagy szerepe van a bevételeknek.²⁶⁰ A definiálás körében kiemelhető, hogy a fiskális föderalizmus második és újabb generációs elméletei is vizsgálták ugyan az adómegosztást, de alapvetően úgy, mint kormányzati transzfert.²⁶¹

Ahogy László Mária fogalmaz, az állami támogatások is két csoportra oszthatóak, s beszélhetünk közvetlen és közvetett támogatási formákról. Az átengedett bevételek az utóbbi kategóriába tartozhatnak, amikor a központi szint valamely helyi feladat ellátása érdekében lemond egyes forrásairól.²⁶² Hozzáteszi azt is, hogy a forrásátengedés és a forrás átcsoportosítás eltérő technika, mely eltérő hatást válthat ki a pénzügyi decentralizációban.

A hazai szakirodalmak egy része már a bevételi struktúra tárgyalásakor is a megosztott és/vagy az átengedett központi adók fogalmát használja, ugyanakkor véleményem szerint célszerűbb a megosztott és átengedett közbevételek kifejezés használata.²⁶³ Természetesen az előző sem helytelen, csupán egy szűkebb körére utal a bevételeknek. Ugyanis e források olyan közhatalmi bevételek, melyek az egész országra egységesen, központi kormányzati szinten szabályozottak, de a bevétel egésze vagy egy része a képződés helye szerinti önkormányzathoz kerül, vagy nála marad. Az átengedett vagy megosztott központi adók kifejezés azért sem teljesen helytelen, mivel rendszerint adók megosztásáról vagy átengedéséről beszélhetünk, viszont a nemzetközi gyakorlatban találkozhatunk illetékek, hozzájárulások vagy épp járulékok esetében is ilyen kiegyenlítési technikával.²⁶⁴ Az átengedett és a megosztott jelzők használata sem egységes, s több esetben ez nem kerül elválasztásra,²⁶⁵ márpedig különbség van a két típus között. A megosztott bevételek esetében a helyi önkormányzat jár el adóbeszedőként, és a bevételt megosztja a központi költségvetéssel, azaz a jogszabályban meghatározott aránynak megfelelő részt befizeti. A hazai rendszerből a gépjárműadó hozható fel erre példaként. Az átengedett

²⁵⁸ KIM, Junghun – BLÖCHLIGER, Hansjörg: *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations. Challenges Ahead*. OECD Fiscal Federalism Studies, 2015. 20.

²⁵⁹ KIM, Junghun – BLÖCHLIGER, Hansjörg (2015): *i.m.*, 20.

²⁶⁰ Ilyen például Spanyolország, Németország vagy épp az ázsiai országok közül Kína, Japán.

²⁶¹ KIM, Junghun – BLÖCHLIGER, Hansjörg (2015): *i.m.*, 22.

²⁶² LÁSZLÓ Mária: *A gazdasági szervezetek szerepe a közösségi fejlesztések finanszírozásában*. Tér és Társadalom 12. évf. 1998/1-2. 39-57.

²⁶³ Lásd például: BENDE-SZABÓ Gábor: *Helyi önkormányzatok és pénzügyeik Európában*. In: KUSZTUSNÉ Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest, 19–20.

²⁶⁴ Például Ausztriában megosztott adó az ingatlan-átruházás után fizetett illeték.

²⁶⁵ Maga a költségvetési törvény sem rendelkezik külön róla.

bevételek esetében a központi kormányzat adóhatósága által beszedett bevételek jogszabályban meghatározott arányban kerülnek átengedésre a képződés helye szerinti önkormányzat számára.²⁶⁶ Ilyen volt hazánkban 2013-ig a személyi jövedelemadóból származó bevétel. A különbség úgy is megragadható, hogy még az előző esetében az önkormányzati adóhatóság, addig a második esetében az állami adóhatóság jár el a bevételek beszedése során.

Az adómegosztás gyakorlata uralkodóan a föderális országokra jellemző, mégis mára de facto a legtöbb unitárius országban is találunk rá valamilyen példát.²⁶⁷ Az átengedés és a megosztás nemzetközi gyakorlatát tekintve azt mondhatjuk, hogy a települési önkormányzatok esetében ez a jövedelmi vagy vagyoni típusú adókra, míg a területi önkormányzatoknál akár a forgalmi típusú adókra terjed ki.²⁶⁸ Az Európai Unió 2010-es, akkor még 26 tagállamának gyakorlatát elemezve azt láthatjuk, hogy mindösszesen csak 6 tagállamban nem volt valamilyen megosztott vagy átengedett központi adó (Luxemburg, Görögország, Belgium, Svédország, Hollandia, Írország). A tagállamok többségében tehát van valamilyen féle megosztott vagy átengedett helyi közbevétel, mely közül legnépszerűbb a személyi jövedelemadó, melyet 14 országban osztanak meg. Emellett az ÁFA és a társasági adó emelhető ki a gyakorlatból. De találunk példát környezetvédelmi adó (Litvánia), üzemanyagadó (Ausztria) vagy épp a biztosítási szerződések után fizetett adó (Franciaország) megosztására is.²⁶⁹

A szakirodalmi álláspontok szerint az átengedett és megosztott közbevételek a helyi önkormányzati bevételi struktúrában a központi kormányzati transzferek és a saját bevételek között helyezkednek el. E nézőpont azért fontos, mivel e kettősség megjelenik a forrás sajátosságaiban is. Ugyanis, egyfelől helyben képződő forrásokról beszélhetünk, ahogyan a saját bevételek esetében is, másfelől pedig valamilyen központi döntés révén kerül a helyi egységekhez, melyben a támogatásokra hasonlít. Pénzügyi autonómia szempontjából is a kettő között helyezkedik el, ahogy az OECD tanulmánya is utal rá, a támogatásoknál nagyobb, a helyi adóknál kisebb mozgásteret biztosít.²⁷⁰ Az egyes országok kormányzati szintek közötti közpénzügyi rendszerében más és más formában jelennek meg, eltérő szabályozás mellett.

Érdemes lehet már itt utalni arra, hogy a hatályos magyar szabályozás sem teljesen egyértelmű és következetes az adómegosztás, átengedés kérdéskörében. Ugyanis a jelenlegi szabályozás alapján az éves költségvetési törvények nevesítik az átengedett közbevételeket és annak megosztási arányát. Így például a 2019-es költségvetési évben a települési önkormányzatokat megillető átengedett bevételek szabályozása a

²⁶⁶ BENDE-SZABÓ Gábor (2003): *i.m.*, 20.

²⁶⁷ KIM, Junghun – BLÖCHLIGER, Hansjörg (2015): *i.m.*, 22.

²⁶⁸ VIGVÁRI András: *A szubszuverén kormányzatok működésének speciális vonásai, nemzetközi kitekintés*. In: ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 105.

²⁶⁹ Az adatok a 2010-es Golden Report 2. alapján kerültek feldolgozásra.

²⁷⁰ BLÖCHLIGER, Hansjörg – PETZOLD, Oliver: *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009/10. 3–4.

következőképpen néz ki. A települési önkormányzatot illeti meg a gépjárműadóóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a és a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a. Továbbá a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – a települési önkormányzat által beszedett – személyi jövedelemadó 100%-a²⁷¹ a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg.²⁷² A két adótípust követően további felsorolás következik a költségvetési törvényben, mely alapján szintén a települési önkormányzatot illeti meg:

- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a,
- fővárosi és megyei kormányhivatal által a települési önkormányzat területén – a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével – kiszabott, és abból befolyt környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a,
- a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott jogsértésre (a továbbiakban: közlekedési szabályszegés) tekintettel kiszabott – a bírságot kiszabó szervre tekintet nélkül – közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a behajtást, illetve a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva foganatosította és
- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100%-a.²⁷³

Tovább bonyolítja a helyzetet az önkormányzati törvény (Mötv.), amely a helyi önkormányzatok saját bevételei között tünteti fel a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj kategóriáját is, mely persze nagyobb részben átfedésben van a költségvetési törvényben meghatározottakkal.

Így nem csoda, hogy a gyakorlatban és a hazai szakirodalomban is eltérés mutatkozik, jellemzően csak az első kettő kategóriát említik az átengedett bevételek között és az utóbbiakat nem.²⁷⁴ Viszont például a Györffi György az átengedett bevételek között sorolja fel a környezetvédelmi bírságokat és a szabálysértésből származó bevételeket is.²⁷⁵ A közös elem talán az lehet, hogy rendszerint az adók megosztására, átengedésére úgy tekintenek, mint a helyi és a központi költségvetések

²⁷¹ Fontosnak tartom már most megjegyezni, hogy a személyi jövedelemadó esetében korábban valamennyi jövedelemkategóriára kiterjedt az átengedés és a helyben maradó rész mértéke 1988 és 1992 között 100% volt, majd ezt követően 30 % és 50 % között mozgott, míg nem 2012-ben teljesen kivezetésre került.

²⁷² 2018. évi L. törvény, 38. § (1)–(2) bekezdés.

²⁷³ 2018. évi L. törvény, 39. § (1) bekezdés.

²⁷⁴ Lásd például: HALUSTYIK Anna (2015): *i.m.*, SIMON István (2007): *i.m.*

²⁷⁵ GYÖRFFI György: *Önkormányzatok gazdasági alapjai*. In: ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. CompLex, Budapest, 2009, 242.

közötti egyensúlytalanság lefaragásának eszközére, azaz horizontális és vertikális kiegyenlítési technikára.²⁷⁶

Végezetül utalni kell arra a jellemzőjére is, hogy az átengedett közbevételek kevésbé tekinthetők stabil pénzügyi forrásnak, hiszen a központi kormányzat bármikor dönthet úgy, hogy megszünteti annak átengedését, megosztását. Bár a helyi önkormányzatok politikai súlya befolyásolhatja ezt, de országonként nagyon eltérő ennek gyakorlata. Ebből kiindulva elfogadható az az álláspont is, hogy a kormányzati transzferek közé sorolható e közvetett támogatási forma, hiszen azokhoz nagyon hasonló módon változhat a mértéke. Ahogy a hazai tapasztalatok is mutatják, például a személyi jövedelemadó átengedése az elmúlt húsz évben jelentősen átalakult, a mértéke, a számítása folyamatosan változott, majd végül meg is szűnt. Alapvetően tehát a megosztott és átengedett bevételek kapcsán megállapíthatjuk, hogy a kormányzati transzferek között vagy mellett a horizontális és vertikális kiegyenlítés eszköze, mely a helyi érdekeltséget jobban előtérbe helyezi a kormányzati transzfereknél, s a helyi adottságokat jobban tükrözi.

A kormányzati transzfereknek számos típusa állítható fel elméleti síkon az elemzésre került hat szempont alapján. Mindez azt jelenti, hogy a gyakorlati megvalósítás során egy adott rendszerben szükségszerűen nem szerepel valamennyi megoldás, azok egyedi kombinációja érvényesül. A támogatások eltérő célokat, helyzeteket képesek kezelni, melyek helyes megválasztása fontos a helyi költségvetési gazdálkodás fenntarthatósága érdekében. Fontosnak tartom kiemelni a kötött és szabad felhasználású támogatások közötti különbségből, hogy bár a kötött felhasználású támogatások biztos, hogy az elérendő célt szolgálják, de átcsoportosíthatatlansága miatt a túlköltekezés csapdájához vezethet, mely rontja a gazdaságos működést. A szabad felhasználású támogatásoknál nincs merev költségvetési korlát, mely persze a felelőtlen költekezés alapja lehet, de úgy gondolom, hogy egy jól működő, demokratikus alapokon nyugvó rendszerben a helyi önkormányzatok közérdek iránti elkötelezettsége, a helyi választói kontroll kellő garanciát biztosít ennek elkerülésére.

A kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás számításának kérdése szorosan összhangban áll a kormányzati transzferek kérdésével. Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek, vagy a bevételeik felmérésével vagy a kiadásaihoz szükséges pénzügyi erőforrások meghatározásával kell kezdeni a támogatási rendszer kialakítását. Ugyanakkor a kétféle megközelítésnek eltérő hatása lehet a helyi közszolgáltatások előállításában, mely a helyi költségvetésre is hatást gyakorol.

A fejezet rámutatott arra is, hogy különbséget tudunk tenni megosztott és átengedett közbevételek között. Az előbbi esetében a helyi önkormányzat szedi be a

²⁷⁶ BLÖCHLIGER, Hansjörg – KING, David: *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. OECD Working Paper, 2006/2, 12.

fizetési kötelezettséget, és a bevételt megosztja a központi költségvetéssel, azaz a jogszabályban meghatározott arálynak megfelelő részt befizeti, addig az átengedett bevételek esetében a központi kormányzat által beszedett bevételek jogszabályban meghatározott arányban kerülnek átengedésre a képződés helye szerinti önkormányzat számára. A megosztott és átengedett közbevételek kiegyenlítési technikaként jelennek meg a finanszírozási rendszerben, melyekben alkalmasak a helyi érdekelttség fenntartására, így ezek működtetése véleményem szerint valamennyi rendszerben ajánlott. Ezért a hazai rendszerben korábban működtetett személyi jövedelemadó-átengedés esetleges visszaállítását indokoltnak tartanám, mely kedvezően hathatna a helyi foglalkoztatás ösztönzésére (munkahelyteremtésre), illetve a bevételi érdekelttség megtartására.

II. RÉSZ

A FORRÁSSZABÁLYOZÁS PÉLDÁJA

Az elméleti alapok áttekintése után a kötet második részében a magyar önkormányzati pénzügyi rendszer elemzésére vállalkozom. Ezen belül is kifejezetten a rendszerváltástól kialakuló, ún. forrásszabályozási megoldás gyakorlati tapasztalatait kívánom feltárni a 2010-ig terjedő időszakban. Az elemzést sajátos szemszögből, településkategóriák alapján végzem, mely úgy gondolom alkalmas arra, hogy rávilágítson a rendszer előnyeire és hátrányaira. Többek között arra keresem a választ, hogy valós indokokon alapul-e az a vélekedés, hogy a rendszer működésképtelen volt? A részletes korkép érdekében a helyi költségvetés bevételi és kiadási oldalának adatait különválasztva értékelem, mely által úgy összevethetővé válik a két oldal. A kötet második részének legfőbb célja tehát a helyi önkormányzati feladatellátás- és finanszírozás korábbi rendszerének elemzése, a vele szemben támasztott kritikai állítások megerősítése vagy elvetése.

4.

A magyarországi forrásszabályozás bevételi oldalának értékelése településkategóriák alapján

A kormányzati szintek közötti feladatmegosztásból adódóan a helyi szintre telepített feladatok ellátásához szükség van pénzügyi forrásokra. Így nemcsak a feladatok, hanem a pénzügyi eszközök megosztásáról is beszélhetünk a különböző kormányzati szinteken meghozott döntések során. A helyi önkormányzatok pénzügyi alapjai szorosan kapcsolódnak a központi pénzügyi rendszerhez, szerves részei az államháztartásnak. Vigvári András²⁷⁷ kiemeli, hogy a kormányzati szintek közötti kapcsolatok jellegét és a helyi kormányzat magatartását nagyban befolyásolják az említett források keletkezésének és elérhetőségének mechanizmusai.

Az önkormányzatok pénzügyi rendszere egy sokszereplős és igen bonyolult képződmény, ahol a költségvetésen kívüli szektor szerepe is jelentős. A helyi önkormányzatok költségvetési bevételei a '90-es évek elejétől a megváltozott szerepekhez alkalmazkodva kerültek meghatározásra. A tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszer széles, s az évek során még inkább szélesedőbb feladatrendszere egyfelől megfelelő pénzügyi forrásokat, másfelől valós helyi döntési autonómiát kívánt. Az akkortól működő finanszírozási megoldást forrásszabályozásnak nevezi a szakirodalom. A fogalma meghatározásakor Szelényi György meghatározását hívom segítségül, amely szerint, idézem: „A helyi önkormányzatok (forrás)szabályozásán a különböző törvényekben és rendeletekben megfogalmazott szabályok összességét értjük, amelyek közvetlenül, vagy közvetve meghatározzák az önkormányzatok és intézményeik által az ellátandó feladatokhoz felhasználható bevételek nagyságát, összetételét, önkormányzati elosztását (allokációját), mindezek tervezésének, realizálásának módját és feltételeit”.²⁷⁸ Vigvári András a fogalom tisztázásakor kiemeli, hogy: „... a forrásszabályozás „kódolt üzenet” az egyes önkormányzatok felé, amely jelentősen meghatározza azok gazdálkodását. A rosszul kódolt üzenet olyan magatartásokat válthat ki, amelyek akadályozhatják az önkormányzatok forrásfelszívását, veszélyeztetve ezzel a kitűzött gazdaságpolitikai célkitűzéseket”.²⁷⁹ Végezetül érdemes kiemelni Horváth M. Tamás megfogalmazását, aki szerint a forrásszabályozás lényege, hogy a költségvetési tervezés a bevételi struktúrán keresztül történik (központi szintről), viszont a kiadásokról szóló döntés joga az a helyi választott testület kompetenciája marad.²⁸⁰

²⁷⁷ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): i.m., 177.

²⁷⁸ SZELÉNYI György: *A helyi önkormányzati gazdálkodás szabályozási kérdései*. In: KUSZTUSNÉ NYITRAI Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest, 2003. 261.

²⁷⁹ VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005. 196.

²⁸⁰ HORVÁTH M. Tamás: *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása*. MTA Law Working Papers, 2014/4. 4.

A rendszerváltás során újrászabott 1949-es Alkotmány²⁸¹ rögzítette, hogy a helyi képviselő-testület az önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozási tevékenységet is folytathat, továbbá a törvényben meghatározott feladatai ellátáshoz saját bevételre jogosult, s a feladatokkal arányos állami támogatásokban részesül, megállapítja a törvény keretei között a helyi adókat és mértékét. Majd ezt követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) bontotta ki az egyes rendelkezések tartalmát. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, melyet hazánk is elfogadott, rögzíti a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági eszközrendszerének szükségességét és meghatároz számos alapelvet.²⁸² Így többek között, hogy a jogszabályokban meghatározott önkormányzati feladatokkal arányban lévő pénzügyi forrásokat kell biztosítani. A források egy részének helyi adó és díjbevételekből kell származnia, mely mértékének meghatározása is helyi szinten kell, hogy megvalósuljon. A pénzügyi források legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a közfeladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást – adja iránymutatásul a Charta. Olyan elosztó mechanizmust és szabályozást kell működtetni, amely korrigálja a pénzügyi források egyenlőtlen eloszlását, de ez nem csökkentheti a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát. Továbbá azt is kimondja, hogy a lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. E pénzügyi tartalmú megállapításokat alapelveként kellene figyelembe venni a részes országok önkormányzati rendszerének kialakításakor.

2011. április 25-én elfogadásra került Magyarország Alaptörvénye, melynek 32. cikke közel azonos tartalmú a korábbi Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó szakaszával. Közpénzügyi szempontból kiemelendők az Alaptörvény azon rendelkezései, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Kimaradt ugyanakkor az Alaptörvényből a feladatokkal arányos központi támogatás deklarálása. Ez előrevetítette a későbbi szabályozási változások irányát, lényegében előkészítette a feladatfinanszírozás bevezetését.

Majd elfogadásra került a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) és a helyi önkormányzatok finanszírozása tekintetében a korábbi forrásszabályozási rendszert feladatalapú finanszírozás váltotta

²⁸¹ 1949. évi XX. törvény, 44/A. § (1), 1990-től hatályos módosítása.

²⁸² 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, 9. cikk.

fel.²⁸³ Míg az előbbi az egyes adóbevételek megosztására és a normatív, általános célú, azaz felhasználási kötöttség nélküli állami támogatásokra épült, addig az új rendszer az egyes feladatokhoz megállapított normatív állami támogatásokra.

Ugyanakkor az elmúlt több mint 20 év gyakorlati tapasztalatai nem kerülhetnek a feledés homályába, hiszen önmagában egy rendszer elnevezésének módosítása és belső szerkezetének átstrukturálása nem szüntet meg számos hatást és jelenséget, melyet a kormányzati szintek közötti pénzügyi transzferek okoznak. Így a fejezet célja, hogy a forrásszabályozási rendszer azon elemeit mutassa be, melyek meghatározzák a jelenlegi rendszer alapjait, sőt mi több, melyek az új rendszerben továbbélnek. Úgy vélem tehát, hogy vannak olyan alapvető elvek és hatások, melyek a finanszírozás logikájától függetlenül alakítják a kormányzati szintek közötti pénzügyi források megosztását.

Így fontosnak tartom bemutatni a forrásszabályozási rendszer alatt működő önkormányzati bevételi típusokat, és a támogatási rendszer településkategóriákra gyakorolt hatását. Egy támogatási, szabályozási forma nem csupán a költségvetések kiadási, bevételi tételeiként jelenik meg, inkább az adott település nyújtotta közszolgáltatások és életkörülmények (foglalkoztatási lehetőségek, kultúra, sport, egészségügyi, oktatási szolgáltatások) minőségét és mennyiségét determinálja. A bevételi szerkezet jogcímeit elemezve úgy vélem, hogy képet kaphatunk arról, hogy mit jelent egy város, egy megyei jogú város vagy épp egy község lakosának lenni, nem beszélve a település térbeli elhelyezkedéséről.

4.1 Településkategóriák

A helyi önkormányzatok finanszírozási, bevételi szerkezetének alakulását a támogatási szabályokon túl több tényező is befolyásolja. Az egyik ilyen az önkormányzat közigazgatási mérete, jogállása. E tényezőt érdemes két dimenzióban vizsgálni, egyfelől igazgatási, szabályozási szempontból, másfelől az urbanisztikai értelemben vett településszerkezet szemszögéből.

Magyarország Alaptörvényének F. cikke nevesíti, hogy az ország területi beosztása megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ez egy kétszintű rendszert takar, hasonlóan a korábbi önkormányzati törvénynek megfelelően. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény értelmében a helyi önkormányzathoz való jog a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg, így beszélhetünk települési és területi önkormányzatokról.²⁸⁴ Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.²⁸⁵ A főváros az Mötv. 3. § (3) bekezdése értelmében

²⁸³ Az Mötv. 117. § (1) bekezdése alapján a helyi közfeladatokat a központi kormányzat a feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít.

²⁸⁴ Mötv. 3. § (1) bekezdés.

²⁸⁵ Mötv. 3. § (2) bekezdés.

különös a tekintetben, hogy a fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzatnak is minősül.

Az állam területi beosztását tehát az Alaptörvény által meghatározott kategóriák jelentik, s az Mötv. által említett további formák, mint például a megyei jogú város, járásszékhely város nem bírnak jogállásbeli különbséggel.²⁸⁶ Bár találunk példát az eltérésre a feladat-telepítés során, ilyen például az, hogy az építési engedélyek kiadását a járásszékhely település végzi. Továbbá az is megállapítható, hogy nincs és nem is volt hierarchikus, alá- fölé rendeltségi viszony az egyes önkormányzati típusok között a rendszerváltást követően, mellérendeltség érvényesült közöttük.²⁸⁷ Ugyanakkor a finanszírozásra hatással lévő költségvetési törvények előszeretettel alkalmazták az egyes településkategóriákhoz rendelt eltérő finanszírozást, kiegészítő szabályokat, s mivel a feladatok tagozódtak, így a fajlagos költségeknek is különbözniük kellett.

A korábban említett másik dimenzió, a közigazgatási urbanisztika szemszögéből is érdemes néhány szót szólni az egyes hazai településkategóriákról. A települési önkormányzatok alapvetően két nagy csoportba sorolhatók, ez a falvak (község) és a városok kategóriája. Ehleiter József megfogalmazásában a falu olyan csoportos település, mely lakossága alapvetően mezőgazdasági vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységet folytat, nem zárt építkezésű, alakját és méretét nagyban a földrajzi környezet határozza meg.²⁸⁸ Számos típusa és formája megkülönböztethető, de általánosságban elmondható, hogy lakosság száma hazánkban körülbelül a 4-6 ezer főig terjed, de jellemzően a 2 ezer fő alatti községek vannak többségben.²⁸⁹ A városok alapvető jellemzői, hogy többes funkcióval bírnak a falvakhoz képest, ahol jellemzően nem mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, kisebb-nagyobb mértékben hatást gyakorolnak a környezetükre és az ott elhelyezkedő településekre, lakosságszámuk pedig a falvakhoz képest magasabb.²⁹⁰ A hazai városok népességszáma körülbelül 160 ezer főig terjed. Kivételt képez ez alól hazánk második legnagyobb városa, Debrecen a maga 207 ezer főjével és Budapest milliós lakosságszáma. Ugyanakkor a fenti lakosságszámok nem teljesen egyeznek a jogszabályokban leírtakkal, hiszen számtalan 2-3 ezer fős település kapott városi rangot az elmúlt időszakokban. A 2014-es KSH adatok²⁹¹ szerint 346 város és 2808 község működött hazánkban. Bár a városok száma töredéke a községek számának, a lakosság túlnyomó része a városokban él.

A megyei jogú városok sajátos szerepet töltenek be, a korábbi önkormányzati törvény²⁹² alapján 1994-től valamennyi megyeszékhely megkapta e címet, továbbá az

²⁸⁶ BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 48.

²⁸⁷ LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 184.

²⁸⁸ EHLEITER József: *Közigazgatási urbanisztika. Urbanisztika és regionalitás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 127.

²⁸⁹ Lásd erről részletesen: BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás, *Változó falvaink. Magyarország falutípusai az ezredfordulón*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2007. 215–340.

²⁹⁰ *Uo.* 128.

²⁹¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html (letöltés dátuma: 2014. november 12.)

²⁹² 1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

50 ezer fő feletti települések kérhették a cím elnyerését, melyet 2006-ra 23 település birtokolt. A cím birtokosai saját feladat- és hatáskörben láthatták el a megyei önkormányzati feladatokat. Az Mötv. értelmében a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatásokat biztosítja és nem a megyei önkormányzatok feladatait látja el. Finanszírozási szempontból e cím azért is érdekes, mivel a nagyobb feladatmennyiség elláthatóságához több forrásnak kellene társulnia.

Így korántsem egyértelmű az, hogy a jogszabályokban nevesített települési feladatok mit takarnak a gyakorlatban, milyen módon és minőségben kerülnek megszervezésre, és mit jelentenek az egyes támogatási összegek, mire elegendőek, soknak vagy kevésnek tekinthetők. Drágább-e a nagyvárosi élet, s ehhez képest hogyan alakul a bevételi szerkezet?

A településkategóriák esetében pusztán a jogszabályok által leírtak nem adnak pontos képet arról, hogy valójában milyen kvalitással rendelkeznek az egyes településtípusok. A korábbi önkormányzati törvény szabályozása és a jelenlegi Mötv. eltérő feladatokat és hatásköröket meghatározó rendelkezései sem képesek a rendszer közszolgáltatási, finanszírozási nagyságrendjét leírni.

4.2 Támogatási rendszerek és a helyi önkormányzatok bevételi szerkezete

A helyi egységek finanszírozása többféleképpen valósulhat meg, melyre az elmúlt évtizedekből gyakorlati tapasztalataink is vannak. A változások megértéséhez tekintsük át röviden az egyes finanszírozási logikákat.

A rendszerváltást megelőzően a kiadásalapú finanszírozás érvényesült a gyakorlatban. Ez azt jelentette, hogy egy tervezési folyamat során az egyes önkormányzatok kiadási előirányzatait határozták meg központi szintről, tehát azt, hogy mennyit költhet az adott évben. A helyi testület ezt követően szinte csak áldását adta jóváhagyásával a tervszámokra. A rendszer nem tudta kezelni a közszolgáltatások iránti valós igényeket, épp ezért nem beszélhettünk a közfeladat-ellátásban túlzott hatékonyságról vagy gazdaságosságról.

1990-től a rendszerváltással egyidejűleg a finanszírozás logikája is megváltozott, az úgynevezett forrásszabályozás került bevezetésre. E rendszer az előzővel szemben nem a kiadásokat, hanem a helyi bevételeket szabályozta, úgy, mint a saját bevételi lehetőségeket, a központi támogatások mértékét, a hitelfelvétel lehetőségét. Megfordult tehát a logika, mely teret engedett a valós helyi közösségi igények kielégítésének, melyben ugyanakkor a bevételek maximuma szabott korlátot. Ehhez társult a források csökkenése, az alulfinanszírozás folyamatos problémája.

A következő logikai váltás 2012-ben következett be, amikor az új önkormányzati törvény alapján a feladatalapú finanszírozás került bevezetésre.²⁹³ Ennek keretében az állami támogatások egy részénél az átlagos kiadáshoz viszonyítva számítják ki a támogatás pontos összegét, figyelemmel az önkormányzatok méretére. Azaz a helyi

²⁹³ Bár itt megjegyezhető az is, hogy a változás már 2010-et követően megjelent a finanszírozásban, mely alapján a forrásszabályozási rendszer elemzése e fordulópontig indokolt.

feladatok költségeit a központi kormányzat figyelembe veszi a támogatások meghatározása során, valamint épít a helyi bevételi lehetőségekre is. Ugyanakkor jól látható, hogy a rendszer bizonyos mértékig továbbra is a forrásszabályozásra épül.

Az önkormányzatok szabályozásában bekövetkező változások, valamint a finanszírozás reformja, mint már említettem, aligha értelmezhető a korábbi rendszer ismerete nélkül. Sőt, a 22 éven keresztül működő gyakorlat olyan, mindenkor érvényes megállapításokkal szolgál, melyek a változásoktól függetlenül fennállnak. Így a fejezet egyik célja a láttelep adása mellett az, hogy a támogatási rendszer 1993 és 2010 közötti időszakának bemutatásával rávilágítsak azokra az összefüggésekre, melyek a finanszírozás megváltoztatásával nem feltétlenül múltak el. Továbbá a településkategóriák közötti pénzügyi forráskülönbségek és az egyes támogatási formák és kiegyenlítési technikák viszonyrendszerét kívánom feltérképezni. Arra a kérdésre keresem tehát a választ, hogy a forrásszabályozási rendszer milyen okokból és hogyan érett, vagy éppen nem érett meg a változásra a támogatási struktúra alapján.

Az önkormányzatok pénzügyi bevételeit Nagy Árpád²⁹⁴ nyomán öt kategóriába oszthatjuk, mely alapján mai napig csoportosíthatók az egyes bevételi típusok. Ezek a saját bevételek, az átengedett központi adók, az állami támogatások (transzferek), az egészségbiztosítási támogatások és a hitelek. Más szerzők, mint Vigvári, Györffi²⁹⁵ az első három típust emelik ki, mint a klasszikus bevételi forrásokat. A felsoroltakon túl, PÉTERI²⁹⁶ csoportosítását alapul véve megkülönböztethetjük a helyi önkormányzatok rendszeres, folyó bevételeit (adók, díjak, illetékek), a sajátos egyszeri tőkebevételeket (ilyen lehet a privatizációs bevétel) és a hitelbevételeket. Mindezek alapján a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokra összpontosítva a korábbi hármas felosztás szerinti tárgyalást kívánom követni elemzésem során. A saját bevételek – mint már korábban említésre került – további csoportokra bonthatóak. A következőkben e tematika alapján elemzem az egyes jogcímek bevételi összegeit.

4.3 A helyi önkormányzatok saját bevételei

Az egyik legjelentősebb bevételi formát a saját bevételek teszik ki. A különböző közfeladatok helyi szintre történő telepítésével egyidejűleg a pénzügyi források decentralizálásáról is döntésnek kell születnie. Így a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás kérdése pénzügyi szempontból is jelentős.

A saját bevételek azon pénzügyi források, amelyek alapján, mértékét és behajtását is helyi szinten szabályozzák. Aszerint, hogy e három feltétel mennyire teljesül, azaz mekkora az önkormányzat szabadsága benne, különbséget tehetünk teljes és részleges saját bevételek között. A saját bevételek az önkormányzati autonómia fokát is

²⁹⁴ NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei*. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris, Budapest, 2007. 218.

²⁹⁵ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 236.

²⁹⁶ PÉTERI Gábor: *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása*, In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014. 40.

meghatározzák, hiszen a helyben képződő, nem kötött felhasználású bevételek nagyobb döntési és pénzügyi szabadságot biztosítanak az önkormányzatok számára. Ugyanakkor, ahogy Péteri²⁹⁷ is felhívja rá a figyelmet, a lokális szint pénzügyi autonómiájának mértéke csak részben függ a saját bevételek szerkezetétől, sok más egyéb tényezőnek is hatása van rá.

A saját bevételek legjelentősebb formája a helyi adó. Megállapítása törvényi keretek között lehetséges, viszont e keretek között mérlegelési jogot gyakorolhat a képviselő-testület a szabályozását (például a bevezetését és a mértékét) illetően. A helyi adók közül az iparűzési adó a legszélesebb körben bevezetett helyi adótípus.²⁹⁸

Jelentős saját bevételi forrás az önkormányzat saját tevékenységéből vagy vagyonából származó bevétel, magánjogi szereplőként elért nyereség, osztalék, kamat vagy bérleti díj. E körben az önkormányzati bérlakások és az egyéb önkormányzati tulajdon értékesítése (privatizációja) a kiemelendő, mely a folyamatos hiánnyal küzdő önkormányzatok egyik bevételszerzési formája volt. Ez jellemzően a '90-es évek végéig tartott, e bevételi kategória nagyságáról összesített, pontos adatok nem állnak a rendelkezésünkre.

A harmadik kört az önkormányzat illetékességi területén beszedett illetékek, bírságok, díjak egésze vagy része képezik. Az elmúlt években folyamatosan változott ezek köre és mértéke is. Legjelentősebbek a vagyónátruházási és az államigazgatási eljárási illetékek voltak, melyek megosztásának mértékéről az éves költségvetési törvények rendelkeztek.²⁹⁹

Negyedik csoportba a gazdálkodó szervezetektől, magánszemélyektől vagy alapítványoktól átvett pénzeszközök sorolhatók. Nagyságrendileg ez már jóval kisebb körnek tekinthető. Jellemzően itt nem pénzeszköz átvételéről, hanem azon vásárolt értékről van szó. Természetesen léteznek egyéb bevételi források is, ugyanakkor úgy vélem, hogy azok valamely korábban említett kategóriába besorolhatók.

Ha megvizsgáljuk a saját bevételek összesített nagyságát és az önkormányzat térbeli elhelyezkedését az 8. számú ábra alapján, akkor könnyen megállapíthatóvá válik, hogy a forrásszabályozási rendszerben 1993 és 2010 között egyenlőtlenül oszlottak meg a bevételek térben és időben. Ez nem feltétlenül a rendszer hibájából, hanem sok más társadalompolitikai, urbanizációs folyamatból adódott. A legkisebb bevétellel a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok rendelkeztek, de nem volt sokkal jobb a helyzet Hajdú-Bihar, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun és Heves megyékben sem. E megyék települései részben egybevágóan a statisztikai értelemben vett hátrányos helyzetű, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak minősülő településekkel.³⁰⁰ A magas munkanélküliség, a gazdasági vállalkozások alacsony letelepedettsége miatt nem volt jelentős adóerő-

²⁹⁷ PÉTERI Gábor (2014): *i.m.*, 37.

²⁹⁸ Lásd erről részletesebben a KSH adatait: www.ksh.hu

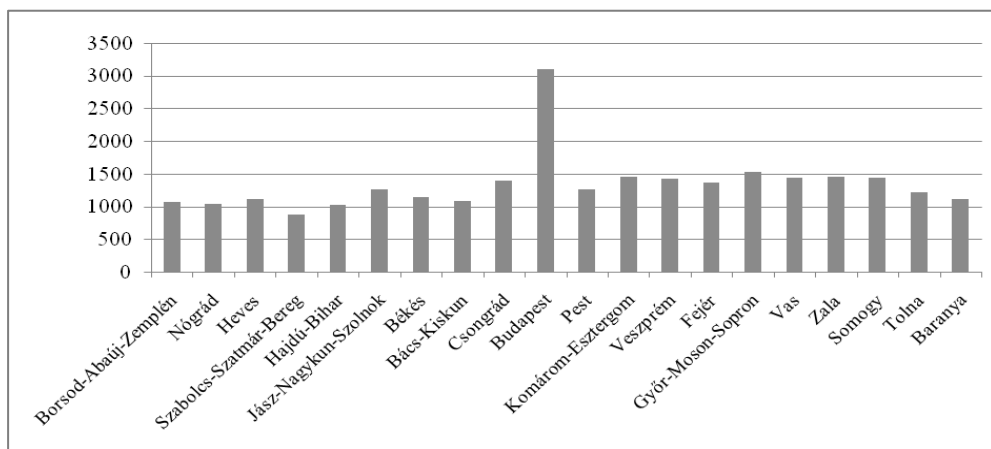
²⁹⁹ A növekedés mértéke az elemzett időszak zárszámadási törvényeiből jól kivehető.

³⁰⁰ Lásd erről részletesen a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet mellékletét.

képesség a jellemzően az ország keleti felén elhelyezkedő településeken. Természetesen a megyeszékhelyek külön kezelendők, mivel magasabb bevételi forrásokra tettek szert – köszönhetően a nagyvárosi jellegből adódó előnyöknek. Jól látható az is, hogy a legmagasabb bevétellel a Győr-Moson-Sopron megyei, valamint a Komárom-Esztergom, Somogy, Zala, Veszprém és Vas megyei települési önkormányzatok rendelkeztek, melyek a Dunántúlon, az ország nyugati felén fekszenek. A leszakadó települések esetében 1993-tól a kétezres évekig kis mértékben ugyan, de növekedtek a bevételek az országos átlaghoz képest, de nem tudták utolérni a fejlettebb, urbanizáltabb településeket.³⁰¹

8. ábra

**A helyi önkormányzatok egy állandó lakosra jutó saját bevételeinek alakulása
1993 – 2010 között összesítve, megyénként (ezer Ft)**



Forrás: az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése ³⁰²

A főváros, mint a diagramon is látható egy külön kategóriába esik. A saját bevételek egy főre jutó nagysága többszörösen meghaladta a megyei átlagokat. Budapest esetében nemcsak a népsűrűség magasabb a többi városhoz képest, hanem a legtöbb nagyvállalat központja is itt található. De nemcsak a helyi kommunális, iparüzési és egyéb adók, illeték- és díjbevételek biztosítják ezt az előnyt, hanem az önkormányzatok vállalkozási tevékenységének nagyobb potenciálja is. Így könnyen állíthatjuk azt, hogy a saját bevételek nagyságát erősen meghatározza a település földrajzi elhelyezkedése és a térségben, megyében játszott szerepe is.

³⁰¹ Az adatok forrása az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbázisában fellelhető településsoros bevételi adatok.

³⁰² Az adatok gyűjtését Vécsei Pál végezte el, melynek forrásai a Magyar Államkincstártól a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett TEIR, mely településsorosan tartalmazza az önkormányzatok költségvetési mérlegadatait 1993 és 2010 között. Szakmai munkásságáról ez úton emlékezem meg. † Az adatok elérhetőek: MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbázisa.

4.3.1 Helyi adók

A saját bevételek legjelentősebb típusa a helyi adók, mely külön tárgyalást érdemel. A helyi adók megállapítási joga lényegében 1990-től került bevezetésre hazánkban – mondhatni hagyományok nélkül – az újonnan elfogadott, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény alapján. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre.³⁰³ A helyi adók bevezetéséről helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete. Ugyanakkor a kivetése sohasem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének alsó és felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek.

Thomas Stanford hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adókkal kapcsolatban, arra tekintettel, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie, legyen igazságos, átlátható és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten.³⁰⁴ További elvárásként fogalmazhatjuk meg, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben a helyi iparüzési adó nem felel meg.

A rendszerváltás egyik fontos eleme volt a helyi pénzügyi autonómia szempontjából a már említett helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény elfogadása, mely szabályozza hazánkban a helyi adók körét. Az adónemek között Vigvári és Györffy³⁰⁵ tipizálását követve megkülönböztetünk vagyoni típusú adókat, mint az építményadó, telekadó, valamint kommunális jellegű adókat, mint a magánszemélyek és a vállalkozások kommunális adója,³⁰⁶ az idegenforgalmi adó, és végezetül tevékenység típusú adókat, mint a helyi iparüzési adó. A '90-es évektől kezdődően ezek voltak a legjelentősebb helyi adónemek, melyeket néhány kisebb adó egészített ki. A saját bevételek egészét tekintve átlagosan annak 40%-át tették ki.³⁰⁷ Ez az a bevételi típus, amely a leginkább függ a helyi képességektől és adottságoktól. Nem kevésbé attól, hogy milyen a település mérete, a lakosság szerkezeti összetétele, az ingatlanállomány típusa és értéke, milyen mértékű a vállalkozások jelenléte. Ezek meghatározzák, hogy az adott település mekkora bevételre tehet szert helyi szinten.

³⁰³ NAGY Árpád – TÓTH János – NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993. 20.

³⁰⁴ SANDFORD, C. Thomas: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 2011. 239.

³⁰⁵ ZSUGYEL János (szerk.): *i.m.*, 240.

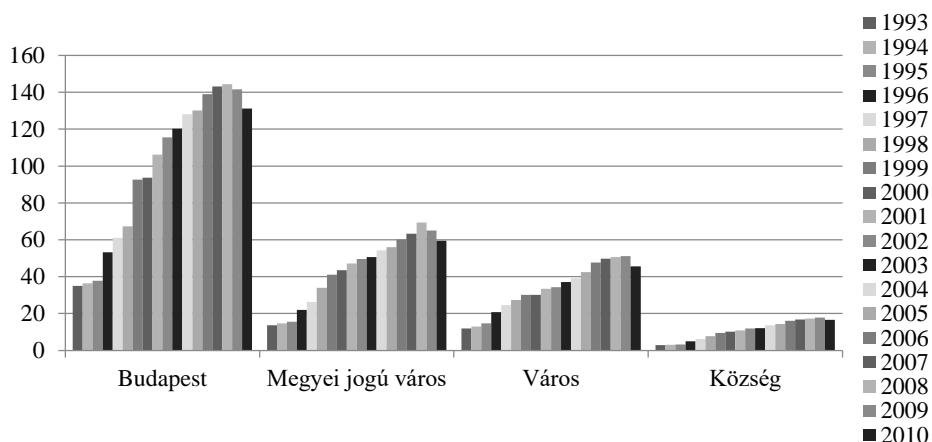
³⁰⁶ Ez az adótípus 2011. január 1-jétől kivezetésre került a rendszerből.

³⁰⁷ Az 1993-2010 közötti időszak adatait vizsgálva, a saját bevételek esetében a helyi adók földrajzi elhelyezkedéstől és a település adottságaitól függően 30 és 59 % közötti nagyságot tettek ki. Forrás: MTA-DE Közszelektatási Kutatócsoport Vécsi Pál által készített adatbázisa.

A következőkben a helyi adóbevételek egy állandó lakosra jutó összegének alakulását vizsgálom 1993 és 2010 között az egyes településkategóriák tekintetében, a hangsúlyt mindenekelőtt a nagyságrendekre helyezve.

9. ábra

**Egy állandó lakosra jutó helyi adóbevétel alakulása
1993 – 2010 között (ezer Ft, 2010-es áron)**



Forrás: az MTA–DE Köszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

A 9. számú ábra adatait elemezve megállapíthatjuk, hogy először is különbség van a bevételek között attól függően, hogy milyen településkategóriáról van szó. A főváros és a megyei jogú városok adóbevételei voltak mindig is a legmagasabbak, de a városok sem maradtak el sokkal, viszont a községek egészen alacsony bevételekkel rendelkeztek. Miből is adódik ez? Egyfelől abból, hogy az ipari, kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások a városokba, különösen Budapestre települtek, nemcsak a szakképzett munkaerő koncentrálódása, hanem az infrastruktúra magasabb fejlettségi szintje miatt is. Ehhez járult még hozzá az egyes városok erősebb lobbitevékenysége az adóversenyben. Számtalan adókedvezmény és egyéb előnyös feltételek biztosítása okán választották székhelyüknek a nagyobb városokat az egyes ipari cégek. Hosszútávon ugyanakkor az érintett önkormányzatok lettek ennek a nyertesei. Ez leginkább a helyi iparüzési adóbevételek növekedésében mutatkozott meg, de a többi helyi adó bevezetése is hasonló ütemet mutatott. E gazdasági előny leginkább a 10 ezer fő lakosságszám feletti települések esetében volt jelentősebb. Másfelől a községek esetében a helyi adók bevezetése eleinte könnyebben esett a politikai érdekek áldozatául, abban az esetben, ha a bevétel összege egyébként is alacsony lett volna. Továbbá az sem elhanyagolható tény, hogy sok község esetében már csak azért sem kerültek bevezetésre egyes adótípusok, mivel az adminisztrációs költség magasabb lett volna, mint maga az adóbevétel. Az alacsonyabb bevételeket

indokolja az a tény is, hogy a bevezetett adók jellemzően kisebb mértékben kerültek meghatározásra, mint a városok esetében.

Látható továbbá, hogy valamennyi településkategória estében 1993-tól folyamatosan nőttek a bevételek, köszönhetően annak, hogy minden önkormányzat igyekezett a szűkös források miatt a helyi lehetőségeket kiaknázni, s a helyi adókban keresték a megoldás egyik útját. Mindez egészen 2008-2009-ig tartott, amikor is a gazdasági világválság érezhetően csökkenést hozott a bevételekben. Ez nagymértékben a helyi iparüzési adóbevétel mérséklődésének volt köszönhető. Jól látható, hogy a nagyobb települések jobban estek ennek áldozatul, mint a kisebbek, pont a fentebb említett okok miatt. A diagramon szándékosan nem szerepelnek a megyei önkormányzatok, mivel helyi adómegállapítási jogosítványt nem kaptak az önkormányzati rendszer megszületése során, mely oka és indoka is, hogy jelentős feladat- és hatáskörrel nem rendelkeztek.

Megállapítható tehát, hogy a megyei jogú városok adóerő-képessége a legmagasabb, és a közigazgatási jogállás csökkenésével ezen érték is csökken. A fővárosban volt mindig is a legmagasabb az egy főre jutó helyi adóbevétel, melyből nem következik egyenesen az, hogy a fővárosban élők számára ez egy magasabb színvonalú közszolgáltatási kört jelentene, bár az ellenkezője sem. Ehhez meg kell vizsgálni egy másik kérdést is, mely a fenti tényekhez kapcsolódik, mégpedig azt, hogy a városi élet drágább-e. A közszolgáltatások sokkal szélesebb körét kell lefednie egy városnak, mint egy községnek. Nemcsak a jogszabályi kötelezettségek miatt, hanem a városi életforma igényeiből is adódóan. Csak hogy egy példát említsek, egy nagyvárosban nem elegendő a közút leaszfaltozása, hanem járdaszigetet, jelzőlámpákat kell kiépíteni és üzemeltetni. Arról nem is szólva, hogy a nagyobb igénybevétel miatt hamarabb kell az úthálózatot felújítani, javítani. Így van ez a legtöbb nagyvárosi közszolgáltatás esetében. A magasabb bevételi igényeket az elmúlt évtizedekben a tömegközlekedés és az egészségügyi intézmények működtetése generálta leginkább. Magasabb helyi közkiadások tehát magasabb helyi bevételeket követelnek meg. A fővárosi és a megyei jogú városi jelző tehát nem pusztán egy cím, hanem egy mérték is. Olyan jelző, amely az igénybe vehető közszolgáltatások szélesebb körére utal, s egyben egy költségesebb működési formára is.

4.4 A személyi jövedelemadóból származó helyi bevételek

E bevételi forma sajátos a tekintetben, hogy helyben képződő forrásról van szó, mely főszabály szerint a központi költségvetést gyarapítja. A kormányzati szintek közötti forrásmegosztás rendszerében a közvetlen pénzügyi támogatási forma mellett elképzelhető az is, hogy egy bevétel megosztottan támogassa a helyi és a központi költségvetést. A helyi pénzügyi autonómia szempontjából nemcsak a saját bevételeknek van szerepe, hanem a nagyobb részt kitevő támogatások, illetve a megosztott vagy átengedett bevételek elosztási rendszerének is.³⁰⁸ Vigvári András

³⁰⁸ PÉTERI Gábor (2014): *i.m.*, 40.

szerint a központi adók helyi szint számára történő részbeni vagy teljes megosztása, átengedése a vertikális pénzügyi egyensúly biztosításához járul hozzá.³⁰⁹ Érdekes megemlíteni azt a lehetőséget is, amikor a központi kormányzat egyfajta támogatásként használhatja az adómegosztás intézményét, és egy-egy kötelező helyi közfeladat ellátásához kötötten biztosítja a pénzügyi forrást a központi adó révén. Emellett Vigvári András kiemeli, hogy beszélhetünk horizontális elosztásról is a helyi önkormányzati szereplők között, amikor az elosztás módjában tükröződik az adótömeg képződési helye is. Magyarán, mint korábban említettem a helyi sajátosságoknak, például az adó-erőképességnek a figyelembevételével kerül visszaosztásra a beszedett adó. Így fenntartható az önkormányzatok érdekeltsége is, hiszen tudják, hogy a saját teljesítményük is mérvadó. Ha nem így működik a rendszer, akkor elvész az érdekeltség, feszültség alakulhat ki, egyes önkormányzatok nyertesek, mások vesztesek lesznek, s inkább egy kiegyenlítő finanszírozási technikává válik.

A hazai forrásszabályozási rendszerben a személyi jövedelemadó (továbbiakban: szja mint átengedett központi adó, és a gépjárműadó, mint megosztott központi adó volt jelen. Mindkettő esetében a bevezetésétől a helyi szinten maradó rész folyamatos ingadozást mutatott, így nem adható egységes kép a megosztás mértékéről.

Az említett átengedett és megosztott központi adók közül a személyi jövedelemadó volt a jelentősebb bevétel az önkormányzatok számára a bevezetés évétől egészen 2012-ig.³¹⁰ Az Mőtv. és az egyes adójogi törvények ekkortól már nem sorolják az átengedett központi adók körébe a személyi jövedelemadót, mely lényegi változás a rendszerben.³¹¹ A helyben maradó rész mértéke 1988 és 1992 között 100% volt, majd ezt követően 30% és 50% között mozgott. De nemcsak a mértékek, hanem az elosztás elve is változott a rendszerben 1995-ben, így ezen évek (1995 előtti és utáni) adatai nem teljes mértékben hasonlíthatók össze. A megosztás hazai sajátossága, hogy a tárgyévben visszajuttatott pénzösszeg az azt megelőző két évvel korábban beszedett szja alapján történt. E megoldás változatlan mértékű visszaosztás esetén, magas és növekvő infláció mellett előnytelen volt az önkormányzatok részére.³¹² Az már csak árnyalja a rendszert, hogy a megosztott rész sem volt teljesen szabadon felhasználható. 1998-tól a 40%-os visszaosztott rész 8%-a volt mindösszesen szabadon felhasználható, a maradék 32% az állami hozzájárulások fedezetére szolgált.

Az szja átengedés rendszere a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti vertikális, valamint az eltérő pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok közötti horizontális kiegyenlítést is szolgálta. A támogatási volumeneket vizsgálva (10. számú ábra) azt mondhatjuk, hogy a fővárosban volt a legmagasabb az egy lakosra jutó átengedett személyi jövedelemadóból származó bevétel, bár kis mértékben folyamatosan csökkent az ezredfordulóig.

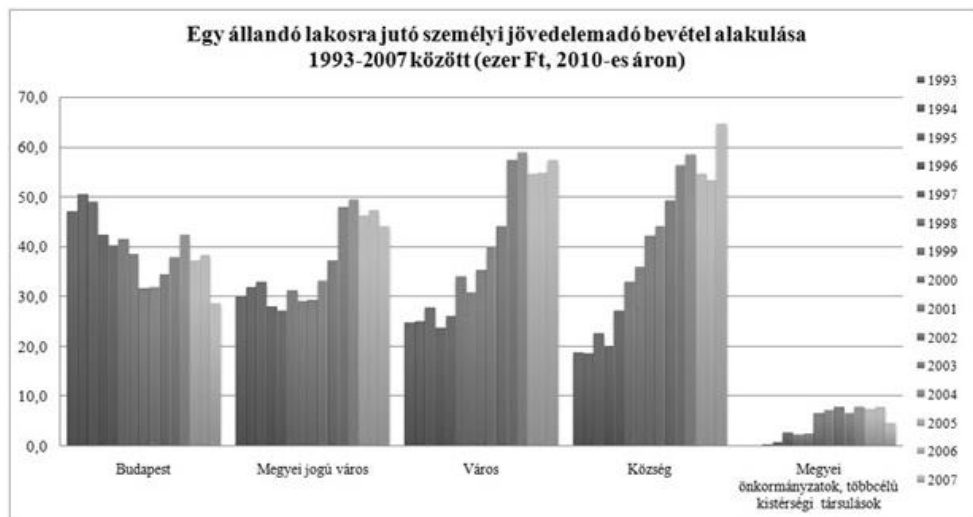
³⁰⁹ SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 181.

³¹⁰ Forrás: MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport Vécsi Pál által készített adatbázisa.

³¹¹ Kivételt képez a termőföld bérbeadásából származó jövedelem után fizetett személyi jövedelemadó, amely 100%-a az illetékes települési önkormányzat bevétele, viszont ez nem jelentős bevételi forrás.

³¹² VIGVÁRI András (2002): *i.m.*, 204.

10. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszerológatási Kutatócsopót adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

A megyei jogú városok, városok és községek esetében a bevételek a kezdeti évektől eltekintve 1997-től fokozatosan emelkedtek, egészen 2004-ig, majd egy kisebb csökkenés után – a megyei jogú városok kivételével – 2007-ben érték el a maximumot. Megállapítható, hogy a településkategóriák méretének csökkenésével az egy lakosra jutó szja-bevétel alacsonyabb értékről indul, majd jelentősebb emelkedést mutat. Ez abból a sajátosságból adódik, hogy egyfajta kiegyenlítő szerepet kapott az átengedett központi adó.

A 2008-as évben változás következett be a támogatások elosztásában, ugyanis a személyi jövedelemadóból származó bevétel átkerült az állami támogatások közé, ezért a diagramon nem került feltüntetésre. A változás hatása a következő részben, a normatív támogatási típusnál jól megfigyelhető lesz. Az szja, mint átengedett központi adó megosztása a forrásszabályozási rendszer utolsó éveire jelentősen átalakult. A helyi önkormányzatok egyre kisebb mértékben élvezhették e helyben képződő forrás előnyeit, a helyben maradó részből (40%) csupán 8%-al gazdálkodhattak szabadon.

A megyei önkormányzatok és a kistérségi társulások számára átengedett adóbevétel 1993 és 1994 között egyáltalán nem jelentkezett, a további években is csak minimális összegű volt, egy lassan növekvő, változékony pályát írt le a vizsgált 14 év alatt. Ez is bizonyítja, hogy sem a saját bevételekből, sem az átengedett központi adókból nem származott jelentős forrásuk, mely valódi pénzügyi autonómiát tudott volna teremteni.

4.5 Állami támogatások

A kormányzati szintek közötti transzferek esetében az állami támogatásokat nevezhetjük a legközvetlenebb formának. A helyi szintre telepített közfeladatok ellátásának központi finanszírozásáról van szó, mely esetében a feladat és döntési jogosítvány decentralizálásával a szükséges pénzügyi támogatás is hozzárendelésre kerül. Az állami támogatások számos módon tipizálhatóak funkciók és tulajdonságok alapján. A harmadik fejezetben bemutatott csoportosítás esetében hat szempont alapján tettünk különbséget, melyből most négyet ismét kiemelek. Általánosságban beszélhetünk szabad vagy kötött felhasználású támogatásokról aszerint, hogy van-e a helyi önkormányzatnak beleszólása a támogatás bizonyos célra fordításában. Másik ismerv lehet, hogy a támogatás alanyi jogon, kötelezően folyósítandó vagy mérlegelés, diszkrecionális döntés alapján. Tovább tipologizálható az alapján is, hogy helyi hozzájárulás szükséges-e vagy sem a támogatás igénybevételéhez, azaz a helyi addicionalitásnak mekkora a jelentősége. Végezetül a források maximális elérhetősége szempontjából a diszkrecionális támogatások között beszélhetünk nyitott és zárt végű támogatási formákról. Természetesen e szempontokon túl számos más megközelítési formát is alkalmazhatunk az egyes országspecifikus jellemzőknek megfelelően. A hazai állami támogatások rendszerében az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján három nagy kört különíthetünk el, így beszélhetünk normatív állami hozzájárulásról, cél- és címzett támogatásokról, és a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatásokról. Ezek között vagy mellett megemlíthetjük még például a központosított előirányzatokat vagy épp a vis maior támogatásokat is. A következőkben a hármas struktúrát követve mutatom be a forrásszabályozási rendszer alatt működő állami támogatási formákat.

4.5.1 Normatív támogatások

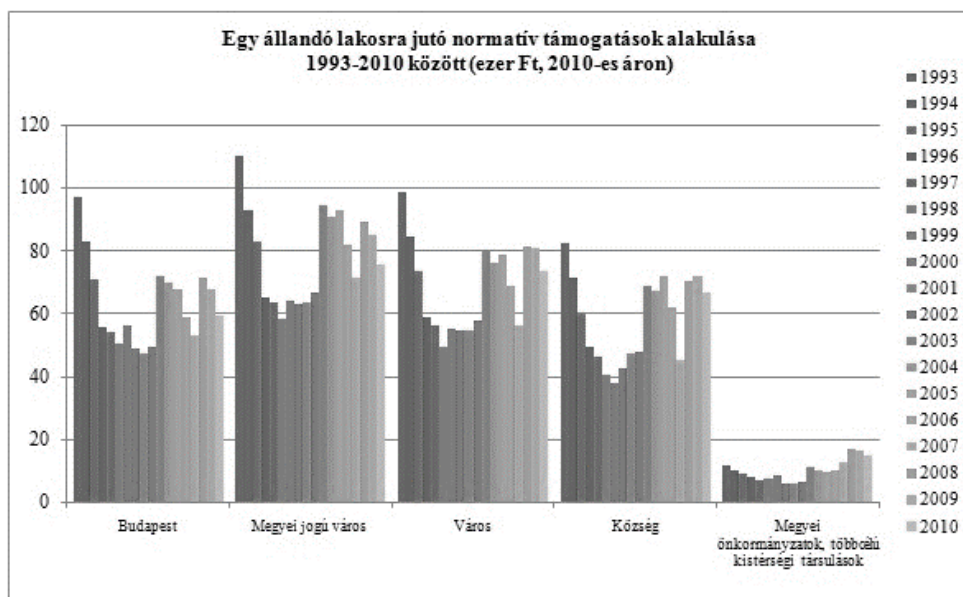
A normatív hozzájárulás olyan pénzügyi forrás, amely alanyi jogon és egységes elosztási elvek alapján illette meg az önkormányzatokat. Az éves költségvetési törvények meghatározták a normatívák jogcímeit és fajlagos összegeit, melyek jellemzően település-üzemeltetési, közoktatási, sport, szociális, gyermekvédelmi szakfeladatokhoz kapcsolódtak. Előnye, hogy a feladat mennyiségi változásával a normatíva is arányosan változott, mely biztosította a horizontális egyensúlyt az önkormányzatok között. Bár feladatmutatók alapján került kiszámításra, nem teljesen fedezte az egyes feladatok költségeit és az önkormányzatoknak saját vagy megosztott forrásaikat is hozzá kellett tenniük.

Egy speciális formája a normatíváknak a felhasználási kötöttséggel bíró hozzájárulás, mely csak bizonyos célra fordítható, nem csoportosítható át más feladat ellátására. E megoldást a forrásszabályozás rendszerében is alkalmazták, például a közoktatás támogatásánál, majd 2010-től fokozatosan bővült a köre az új rendszer kialakításáig. A '90-es évektől folyamatos változás tanúi lehetünk valamennyi támogatási forma esetében, így egységes képet nem tudunk adni a normatívákról sem.

Épp ezért a jelen részben is a tendenciákra és az igazgatási összefüggésekre kerül a hangsúly.

A normatív támogatások elsősorban a közigazgatási jogállásból adódóan, eltérő feladatok finanszírozására szolgált. A 11. számú ábra mutatja a támogatási nagyságrendeket. 1998-ig egyfajta csökkenő pálya vehető ki az adatsorokból.

11. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszerzőltatási Kutatócsoprt adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

Ha a korábbi táblázatokkal összevetjük, akkor jól látszik, hogy a saját bevételek, azokon belül is a helyi adóbevételek növekedésével a normatív támogatások összege csökkent. Ahogy az önkormányzatok éltek a jogalkotó által adott adómegállapítás lehetőségével, úgy csökkent a kiegyenlítés mértéke. Másrészt a központi költségvetési hiány mérséklése a támogatások folyamatos elvonását eredményezte, mely az önkormányzatok részéről a későbbiekben a hitelfelvételhez, majd az eladósodáshoz vezetett. 1998-tól a csökkenés megállt és 2002-ig egy lassan növekvő, stagnáló szintre állt be. Majd 2003-tól egy ugrásszerű növekedés figyelhető meg a normatív támogatások összegében valamennyi kategória esetében.

Ha megfigyeljük az évszámokat és összevetjük a választási ciklusokkal, akkor azt láthatjuk, hogy az országgyűlési választásokat követő évben növekedés figyelhető meg. Ez abból adódik, hogy az új kormány csak a következő évi költségvetésben tud érdemi változtatásokat bevezetni. Ugyanezt láthatjuk 2006-ban is azzal az eltéréssel, hogy ott a következő évben már jelentősen redukálódtak a normatívák. Viszont ez nem tartott sokáig, 2008-ban markáns növekedés volt megfigyelhető, melyet a korábban említett rendszertani változás, az szja állami támogatások közé való átkerülése

okozott. Mint láthatjuk tehát, hullámvónak mondható a normatív állami támogatások összege a vizsgált időszakban, mely nagyban igazodik a választási ciklusokhoz és a különböző kormányzati politikákhoz. Érdemes megemlíteni a megyei önkormányzatokat is, melyek hasonló képet mutatnak. Bevételeiknek jelentős részét teszik ki a normatívák, de nagyságrendileg még így is jóval alul maradtak finanszírozásban a települési önkormányzatokhoz képest.

A megyei jogú városokban élő lakosságra jutott a legmagasabb normatív támogatási összeg, mely igazodott a nagyobb feladatok költségességéhez. A települési önkormányzatok közül a községekhez érkezett e címen a legkevesebb támogatás, mely egyik oka a kisebb népsűrűség. Az átengedett központi adókkal történő összehasonlításból az látható, hogy míg az főleg a községeknek és részben a városoknak kedvezett, addig a normatívák a megyei jogú városoknak. E mögött a normatívák kiegyenlítő hatása húzódott meg, mellyel igyekeztek a többi forrás okozta bevételi különbségeket kiegyenlíteni.

A központi kormányzattól érkező támogatások esetében a folyósítás alapja egyre inkább az adott közintézmény által ellátottak számához igazodott, s nem pedig a fogyasztók oldaláról jelentkező valós igények mutatójához.³¹³ Ez vezetett sok esetben a feladatok alulfinanszírozottságához. A normatív támogatások esetében egyre inkább – de különösen 2010-től – a pántlikázott, azaz a felhasználási kötöttséggel bíró állami hozzájárulások kerültek előtérbe, megalapozva ezzel egy új rendszert.

4.5.2 Címzett és céltámogatások

A helyi közfeladatok ellátása során jelentkeznek olyan feladatok, melyek megvalósítása kiemelt szerepet kap a központi kormányzattól. Részben ezek olyan beruházások, melyek megvalósítása az önkormányzat pénzügyi erejét meghaladja és csak központi pénzügyi támogatással lehetséges. Másrészt a települések közötti infrastrukturális különbségek felszámolására nyújtott támogatások értendők ide.³¹⁴ Rendszertanilag a címzett és céltámogatások elkülönítése az alábbiak szerint tehető meg. A címzett támogatásokról egyedi elbírálás alapján az Országgyűlés dönt, mely során az igénylésnek nincs felső pénzügyi határa. Tehát egy adott önkormányzatnak, egy adott közfeladathoz kapcsolódó beruházásához egyedileg biztosít forrást az Országgyűlés. A céltámogatás bizonyos törvényben rögzített fejlesztési célok eléréséhez nyújtott támogatást jelent, előre meghatározott feltételek teljesülése esetén, azaz itt sokkal kisebb a kormányzat mérlegelési jogköre. Mindkét támogatásforma a saját források biztosítását is igényli.

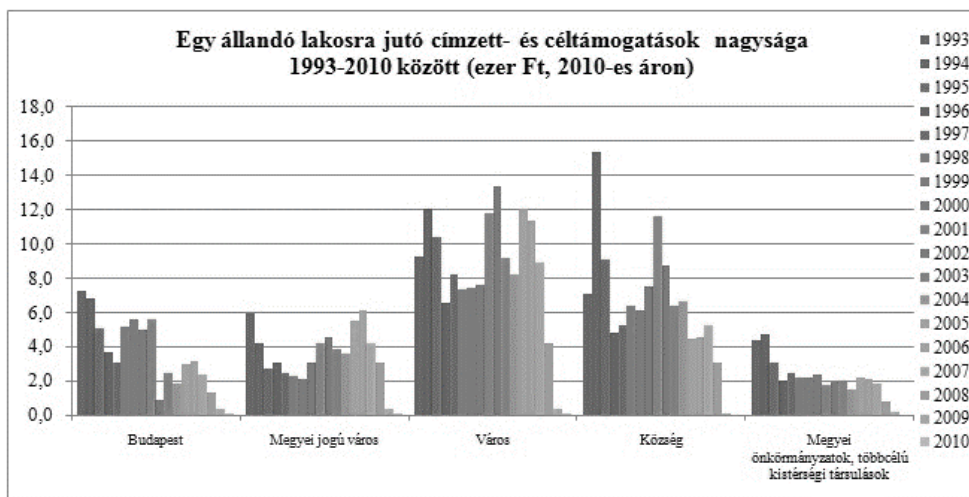
A 12. számú ábra a címzett és céltámogatások egy lakosra jutó összegét mutatja 1993 és 2010 között, településkategóriánként évenkénti bontásban. Jól kivehető, hogy a kisebb gazdasági teljesítménnyel rendelkező községeknek és városoknak nyújtották

³¹³ PÉTERI Gábor (2014): *i.m.*, 41.

³¹⁴ VIGVÁRI András (2002): *i.m.*, 206.

a legnagyobb összegeket. A főváros és a megyei jogú városok az előzőekben már felvázolt előnyüknél fogva kisebb mértékben részesültek belőle.

12. ábra



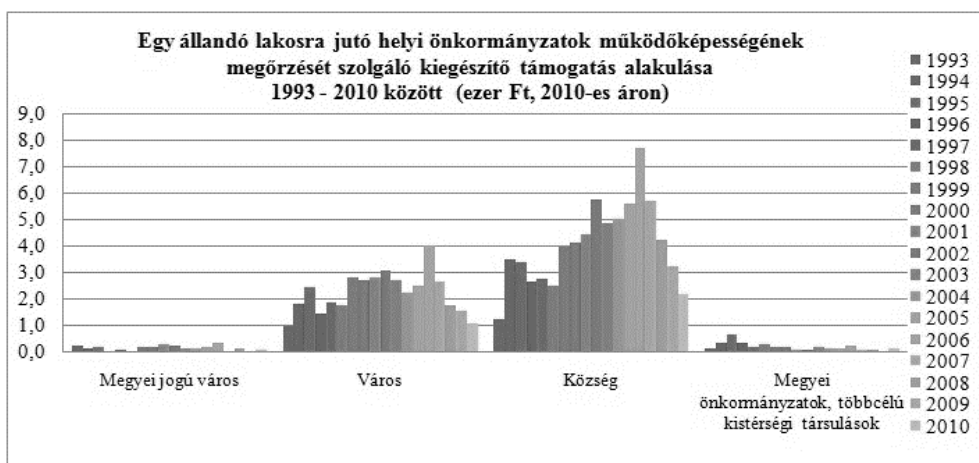
Forrás: az MTA–DE Közszerzőtársítási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

Az is látható, ha összevetjük a normatív támogatások diagramjával, hogy nagyságrendileg a cél- és címzett támogatásokra jóval kevesebbet fordított a központi kormányzat. Egyedül a megyei önkormányzatok esetében érzékelhető kisebb különbség, arányában ez jelentősebb bevételi forrásnak bizonyult számukra. Az évenkénti mozgásokat figyelve elmondhatjuk, hogy a rendszerváltást követő években egy nagyobb támogatási összeg került szétosztásra az önkormányzatok között, a feladatellátás alapjainak megteremtése érdekében. Említésre érdemes az ezredforduló időszaka, amikor is kiugró növekedést könyvelhettek el a városok és községek. E mögött a választási időszak pozitív hatása figyelhető meg, mely során fokozottan támogatták a hátrányosabb helyzetű településeket. Ezt követően hullámszerű, de összességében csökkenő tendenciát mutat a támogatási forma, 2010-re szinte kivezetésre került a rendszerből, s a feladatfinanszírozás bevezetésével már teljes egészében megszűnt. A fejlesztési célú támogatások folyamatosan csökkentek, először az önkormányzati közfeladat-ellátókra, szolgáltatókra, majd az európai uniós fejlesztési forrásokra, valamint a hitelekre támaszkodva próbálták e csökkenést korrigálni az önkormányzatok. Összességében azért levonhatjuk azt a következtetést, hogy a kisebb saját bevételi forrásokkal és teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknak kedveztek e támogatási formák.

4.5.3 Működőképesség-megőrzést szolgáló kiegészítő támogatások

Az előzőekben ismertetett állami támogatási formák végső célja nem volt más, mint a közfeladatok ellátásának biztosítása. Ugyanakkor a már többször említett egyenlőtlenségekből fakadóan voltak olyan önkormányzatok, akik e forrásokból sem tudtak fenntarthatóan, hitel felvétele nélkül gazdálkodni, egyes intézményeiket fenntartani. A működőképesség megőrzését szolgáló támogatások egyfajta újabb kiegyenlítési technikaként funkcionáltak. Alapvetően három támogatási formát említhetünk e körben, úgy, mint az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok támogatása, a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok támogatása és a működéseképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása.

13. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

A 13. számú ábra mutatja az e címen folyósított összegek nagyságát. Ami először feltűnhet, hogy nagyságrendileg nem beszélhetünk jelentős támogatási formáról, még 2006-ban, amikor a legmagasabb volt az összege, akkor sem érte el a normatív támogatások 10%-át. A másik jelenség, amely megfigyelhető, hogy a városok, de különösen a községek esetében volt releváns a támogatás, azaz a működéseképtelenség veszélye jellemzően e településkategóriáknál állt fent, mely egybevág a korábbi megállapításokkal. A már említett egyenlőtlenségeket korrigálta e támogatási forma, melyek például a községek alacsony saját bevételi forrásaiból fakadtak.

Bár a főváros nem szerepel a diagramon, de azt elmondhatjuk, hogy 1999 után egyáltalán nem kapott e címen támogatást és addig is csak csekély mértékben. Ahogy a megyei jogú városok, megyei önkormányzatok esetében is igen alacsony volt a jelentősége. A választási ciklusok hatása ugyanakkor itt is jól kimutatható. A

kormányzatok e formában próbálták a helyi szintű elégedetlenségeket csillapítani és pénzt pumpálni a rendszerbe, de nagyságát tekintve ez sem volt akkora jelentőségű, mint a többi támogatási forma.

A rendszer tehát nem volt annyira működésképtelen a finanszírozás szempontjából, inkább a feladatok rossz elosztása és a helyi „korlátok nélküli” gazdálkodás okozhatta a nehézségeket. Természetesen számos további érv is felhozható – az eladósodáson kívül –, mint a rendszer belső korlátjainak le nem építése vagy épp a méretgazdaságossági problémák.³¹⁵ E témához kapcsolódóan természetesen szót lehetne ejteni a fedezetlen kiadási tételek hitelből történő finanszírozásáról is, de a fejezet alapvető célja a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok, transzferek bemutatása volt. Így csak utalva rá megemlíthető, hogy a települési önkormányzatok hitelfelvétele legtöbb esetben nem a folyó kiadások finanszírozására szolgált, hanem beruházási célúak voltak,³¹⁶ – mely nem csökkenti a téma fontosságát.

A forrásszabályozási rendszer a rendszerváltással egyidejűleg született hazánkban. A bevételi struktúrát, a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát a helyi adózás és a személyi jövedelemadó átengedése alapozta meg. 1993-tól az éves költségvetési törvényekben a normatív állami támogatások kerültek előtérbe. A rendszer a pénzügyi források önkormányzatok közötti, igazságos elosztásával próbálkozott, ahol a kapacitások, a valós igények és a hatékonyság igénye nem mindig kerültek teljesen összhangba. De még így is megállapítható, hogy a normatív támogatások bevezetése reformlépésnek számított saját korában.

Mint láthattuk, a támogatási struktúrának térbeli és időbeli, gazdasági és társadalmi hatásai vannak szűkebb és tágabb környezeti kontextusban is. Folyamatos korrigálást igényelt a rendszer, hogy a kiegyenlítés megfelelő legyen. Kezeleni kellett többek között a fejlett és kevésbé fejlett országrészek közötti különbségeket, az eltérő adóerő-képességből adódó problémákat, a felelőtlen költekezést, a hitelfelvételt, az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe kerülő önkormányzatok sorsát. Utóbbi esetében ugyanakkor láthattuk az adatok alapján azt is, hogy valójában a többi támogatáshoz képest a működésképtelenség támogatása szinte elenyésző volt. Ráadásul a finanszírozás beszűkülése nem egyenlő mértékben érintette az ország különböző térségeiben lévő településkategóriákat. A települések mérete, urbanizáltsága, a térség fejlődési dinamikája egyaránt befolyásolta a finanszírozási lehetőségek alakulását. Megállapítható, hogy a fejlettebb települések, jellemzően a városok magasabb, míg az elmaradottabb községek alacsonyabb bevételi hányaddal rendelkeztek a GDP-hez mérten. Egyre több jogcímen érkeztek a különböző központi

³¹⁵ Lásd erről részletesen: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014), *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 331-353.

³¹⁶ VASVÁRI Tamás: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In: Statisztikai Szemle, 2013, 91. évfolyam 2. szám 156.

támogatások a helyi egységekhez, mely által elaprózódottá vált a struktúra. A normatív támogatási forma a rendszer utóbbi éveire egyre inkább felhasználási kötöttséggel egészült ki. A cél- és címzett támogatások fokozatosan kivezetésre kerültek. A saját bevételek közül a helyi adók, azon belül is az iparűzési adó jelenti a legnagyobb saját forrásokat. Ez azonban – eloszlását tekintve – szintén a nagyobb teljesítőképességű, fejlettebb településeknek kedvezett.

Azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a forrásszabályozási megoldás önmagában nem feltétlenül volt működésképtelen, számos egyéb tényező okozta a rendszer hibáit. Úgy, mint a tér-strukturális problémák, mely alatt az elaprózott önkormányzati rendszert kell érteni. Problémát okozott, hogy a finanszírozás változása mellett a méretgazdaságossági kérdések nem kerültek napirendre, a társulási formák nem lettek a feladatellátás jellemző szereplői. A feladat- és hatáskörtelepítéssel nem tartott egyenlő ütemet a finanszírozási rendszer változtatása. A városi élet drágább, melynek a pénzügyi decentralizáció módjában is testet kell öltenie. A forrásszabályozási rendszer nehezen tudta kezelni a nagymértékben eltérő, de ugyanolyan jogállású helyi egységeket. Mindezen tényeket – melyeket a rendszer magában hordozott – nem lehet félretenni, ahogyan azt sem lehet állítani, hogy nem adott volna kellő tapasztalatot és tanulságot a hazai pénzügyi decentralizáció jövőbeni szabályozásához.

5.

A magyarországi forrásszabályozás kiadási oldalának értékelése településkategóriák alapján

A forrásszabályozási rendszer bevételi struktúrájának ismerete önmagában nem alkalmas arra, hogy kellő és átfogó képet kaphassunk a helyi önkormányzatok közel húsz éven át működő feladatellátási tapasztalatairól. A költségvetések bevételi oldala megmutatja számunkra, hogy milyen pénzügyi eszközök álltak rendelkezésre, miből gazdálkodhattak az önkormányzatok, de ehhez hozzá kell illeszteni azt a feladatkört, amelyet finanszírozni kellett. A bevételi struktúrát és annak hiányosságait az előző fejezetben már bemutattam,³¹⁷ így most azt kiegészítve a kiadási oldal részletes elemzésére töreksem. Már csak azért is, mert a kiadási szerkezet nagyban befolyásolja a helyi pénzügyi autonómia fokát is.

A fejezet célja, hogy bemutassa 1993 és 2010 között a helyi önkormányzatok közfeladat-ellátási körét, majd reagáljon a 2010 után tapasztalható változásokra, a helyi költségvetés kiadási szerkezetének alakulására. Teszi mindezt a célból, hogy megvizsgálhassuk azt a sokszor emlegetett kritikát, miszerint a forrásszabályozási rendszer nem volt képes kellő fedezetet biztosítani a közfeladatok ellátására, ennek a hitelfelvétel és az eladósodás lett a következménye helyi szinten, mely végül az állami beavatkozás alapjául szolgálhatott. Kérdésként felvethetjük tehát: mi okozta a rendszer hiányosságait, a finanszírozási logika vagy a feladatelosztás defektusai? E kérdés megválaszolásához először a feladatrendszer és a jogszabályi környezet, majd a költségvetési kiadási adatok vizsgálata szükséges.

5.1 Szerteágazó közfeladatok helyi szinten

A rendszerváltás után kialakuló önkormányzati rendszer formailag ugyan kétszintű volt, de a feladatellátásban valójában a települési önkormányzatok kerültek meghatározó szerepbe, a megyei szint súlya nem lett kardinális.³¹⁸ Így a helyi közkiadások vizsgálata során elsődlegesen a települési szintet elemzem, de a megyei önkormányzatok és a kistérségi társulások is górcső alá kerülnek.

A helyi kiadások vizsgálata előtt – annak megértéséhez – érdemes áttekinteni, hogy a forrásszabályozási rendszerben hogyan is nézett ki az önkormányzatok feladatköre, milyen kötelező feladatokat állapított meg az önkormányzati törvény³¹⁹ számukra. A rendszerváltás után kialakuló, és körülbelül 2011-ig működő finanszírozási megoldást forrásszabályozásnak nevezi a szakirodalom, mely módszer alapvetően a helyi bevételek szabályozásában állt, s nem a kiadásokéban.

³¹⁷ BORDÁS Péter: *Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban*. Miskolci Jogi Szemle, 2015/1., 129–147.

³¹⁸ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 22.

³¹⁹ 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.), egységes szerkezetben hatályos: 1990-től 2011-ig.

Jogszabályi szinten differenciált volt a feladattelepítés. Az Ötv. deklarálta, hogy a községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.³²⁰ Ez azt jelentette, hogy a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak több kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthatott jogszabály. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata működési területén önként vállalhatta a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Bár már ekkor is lehetőség volt az átvállalt feladattal arányos költségvetési támogatás igénylésére, ez a gyakorlatban kevésbé érvényesült. A települések (főváros, megyei jogú város, város, község) között jogi státuszbeli különbséget nem tett a szabályozás, még akkor sem, ha körzeti jelleggel egyesek több feladatot láttak el. Az önkormányzati törvény azt is lefektette, hogy a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, feladataik ellátásának érdekében együttműködnek.

A települési önkormányzati közfeladatok teljes körének meghatározásához a vizsgált időszakban az akkori Ötv. adott támpontot, ugyanis példálózó jelleggel felsorolta azokat. Ez alapján a települési önkormányzatok a lehetőségeikhez és a lakossági igényekhez igazodva az alábbi feladatok közül határozták meg, hogy mit, milyen módon látnak el, úgymint: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, helyi közbiztonság; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.³²¹ Ezek közül a jogszabály kiemelését tett, és rögzítette, hogy települési önkormányzat számára nemcsak lehetőség, hanem kötelesség gondoskodni bizonyos alapfokú közszolgáltatásokról, úgymint az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.³²² E feladatok részletes szabályait, valamint a helyi feladatok meghatározását ágazati jogszabályok tartalmazták.

Meg kell említeni a feladatok egy másik nagy körét, melyek az államtól átvett hatósági feladatok voltak. A korábbi rendszer ezeket a hatósági és közszolgáltatási feladatokat igyekezett a helyi önkormányzatokhoz telepíteni, és azokat a helyi feladatellátás részének tekintette. Az ilyen feladatok száma a rendszer végére elérte,

³²⁰ Ötv. 6. § (1) bekezdés.

³²¹ Ötv. 8. § (1) bekezdés.

³²² Ötv. 8. § (4) bekezdés.

sőt meghaladta az ezret,³²³ ami különösen a hivatali apparátus működtetésére volt kihatással.

Mindezt kiegészítette a települések teljesítőképességétől függően, önként vállalt feladatok köre, mellyel kapcsolatban az Ötv. nyitva hagyta az önkormányzatok mozgásterét, mivel azt rögzítette, hogy a helyi önkormányzat önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át.³²⁴

A rendszerben alapvetően a humán jellegű helyi feladatok voltak többségben, amelyek azért is kiemelendők, mivel a szolgáltatás színvonalát központi jogszabályban meghatározott paramétereknek megfelelően kellett biztosítani valamennyi településen. Ehhez kapcsolódik az a megállapítás is, hogy méretgazdaságossági okokból a kisebb településeken arányában drágább volt biztosítani ugyanazt a humán szolgáltatást, amit egy városban.³²⁵ A gazdasági feladatok, mint például a kommunális szolgáltatások, annyiban voltak speciálisak, hogy az önkormányzatoknak nagyobb mérlegelési körük volt a szolgáltatásszervezésben, így a költségvetési kiadásaik is változatosan alakultak.

A megyei önkormányzat esetében sem tartalmazott taxatív felsorolást a törvény, csak annyit mondott, hogy köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Továbbá, hogy törvény a megyei önkormányzat számára kötelezővé teheti az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed, valamint az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.³²⁶ Lényegében intézményfenntartói szerepet jelölt ki a rendszer a megyei önkormányzatok számára. Alföldi László a rendszer első éveinek tapasztalatai után úgy fogalmazott, hogy a nem egyértelmű feladatelhatárolás, valamint annak a lehetősége, hogy egyes feladatokat át- vagy épp visszaadjanak, konfliktus forrásává válhat az önkormányzati szintek között.³²⁷ Ez a kettősség a rendszer későbbi időszakaiban is érvényesült.

5.2 Helyi kiadások funkcionális bontásban az Ötv. alapján³²⁸

Ha az Ötv. alapján felvázolt feladatokat szeretnénk rendszerezni, akkor azt értelmezésemben három fő kategória alapján tehetjük meg: így jóléti, illetve humán szolgáltatásokról; gazdasági feladatokról; továbbá tradicionális közigazgatási feladatokról beszélhetünk. Ezek részletezését az 1. számú táblázat tartalmazza. Bár a

³²³ BEKÉNYI József (szerk.): *Hatásköri jegyzék 2010*. Belügyminisztérium, Budapest, 2010.

³²⁴ Ötv. 6. § (2) bekezdés.

³²⁵ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): *i.m.*, 342.

³²⁶ Ötv. 69. § (1) bekezdés.

³²⁷ ALFÖLDI László: *Néhány gondolat egy megye szemszögéből a tudományos kutatás és az önkormányzati rendszer kapcsán*. In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 221.

³²⁸ Az Ötv. 2012. évi legutolsó hatályos teljes változata szerint.

feladatok súlya nem érzékelhető a felsorolás alapján, elmondható, hogy költségvetési kiadási szempontból (40-50%-os aránnyal) a legjelentősebb a jóléti, humán szolgáltatások biztosítása volt.³²⁹

6. táblázat

Helyi közfeladatok 1990–2012 között az Ötv. alapján

Helyi kormányzati funkció	Közfeladat	Szakfeladat
Jóléti, humán feladatok	oktatás, nevelés	előkészítő és alapfokú oktatás, bölcsőde, óvoda
	szociális ellátás	szociális otthon, szociális gondozás, fogyatékosok, hajléktalanok, krízisben lévők ellátása
	egészségügy	alapfokú egészségügyi ellátás, az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése
	szabadidős, kulturális feladatok	közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása
Gazdasági feladatok	településüzemeltetési feladatok	ivóvízellátás, csapadék-, és szennyvízelvezetés, illetve –kezelés, közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, helyi közvilágítás, helyi közutak fenntartása, parkok fenntartása, helyi tömegközlekedés, tűzoltóság
	környezet- és közegészségügy	szilárd hulladék gyűjtése és elhelyezése, temető üzemeltetése
	településtervezés és -fejlesztés	településtervezés, helyi gazdaságfejlesztés, turizmus
Tradicionális közigazgatási feladatok	közigazgatás és helyi rendvédelem	közigazgatási, hatósági feladatok (hivatal működtetése, okmány kiállítás, engedélyezés stb.), rendőrség, nemzetiségi ügyek

Forrás: az Ötv. alapján a szerző saját szerkesztése

A helyi önkormányzatok kiadásainak vizsgálata több szempontból is elvégezhető. Egyik értelmezésben az egyes települési önkormányzatok egyedi költségvetési kiadási oldalát vizsgálhatnánk, amely megmutatja, hogy adott feladatra pontosan mennyit költött a település. E megoldás alkalmas arra, hogy egy település kiadási szerkezetéről képet kapjunk, de nem alkalmas arra, hogy az egész hazai rendszert reprezentatívan

³²⁹ HORVÁTH M. Tamás: *A helyi önkormányzatok kapacitáskereteinek ellentmondásossága pénzügyi szempontból*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok*. KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2006, 23–28.

bemutassa. Így kínálkozik egy másik, tágabb megközelítés, mely szerint a nagyobb – közgazdasági szempontú – kategóriák alapján valamennyi önkormányzat összesített költségvetési kiadási adatait elemezzük.

5.3 Helyi önkormányzati kiadások közgazdasági bontásban

A közkiadások nemcsak szakfeladatok szerint csoportosíthatók, hanem közgazdasági szempontból is. E megközelítés a számvitelben használatos főbb mérlegkategóriákra épít, s bár a tartalma részben megegyezik az előző táblázatban feltüntetett feladatokkal, ugyanakkor tágabb is, hiszen itt megjelennek a közfeladatok nyújtásához szükséges beruházások kiadásai is.³³⁰ Így vizsgálat részét képezik az alábbiak:

- működési (folyó) kiadások,
- támogatások és egyéb folyó kiadások,
- felhalmozási és tőkejellegű kiadások,
- hiteltörlesztések.

A működési kiadások között olyan kiadási tételeket kell értenünk, mint a személyi juttatások, munkaadót terhelő járulékok, dologi kiadások. Így e körbe tartoznak, – hogy csak néhány példát említsek – az óvodai dolgozók, a tanárok vagy épp az önkormányzati hivatal alkalmazottainak személyi juttatásai. A dologi kiadások között az önkormányzat által vásárolt készletek, szolgáltatások kiadásai szerepelnek, mint például a villamosenergia-, gáz-, távhő-, ivóvízellátás, szemétszállítás vagy épp a postai levélszállítás. Továbbá ide sorolandóak a bérleti díjak, tárgyi eszközök karbantartásának kiadásai, illetve a kiküldetések, propagandakiadások is. Ez a kör természetesen lehet szűkebb vagy tágabb is, attól függően, hogy az egyes önkormányzatok milyen módon szervezték meg a helyi közszolgáltatásokat, mit láttak el saját költségvetési szerveik útján, és mit bíztak a magánszektorra.

A támogatások és egyéb folyó kiadások kategóriájában olyan kiadások szerepelnek, mint a lakosság (ellátottak) pénzbeli juttatásai, a rendszeres szociális támogatások, lakhatással kapcsolatos támogatások. Továbbá ide tartoznak a nemzetközi kötelezettségvállalásból eredő kiadások, a működési célra kapott, visszatérítendő támogatások, kötelezettségvállalások kiadásai.

A felhalmozási és tőkejellegű kiadások csoportja is igen sokrétű, e körben kell vizsgálnunk a felújítások kiadásait, mint például egy iskola vagy óvoda épületének korszerűsítését, továbbá az intézményi beruházásokat, például egy uszoda, közút vagy közpark építését vagy ingatlanok vásárlását.

A hiteltörlesztés alatt végül mind a belföldi, mind a külföldi hitel-, és kölcsöntörlesztés kiadásait értjük, valamint az önkormányzatok által kibocsátott értékpapírok visszavásárlásának kiadásait is.

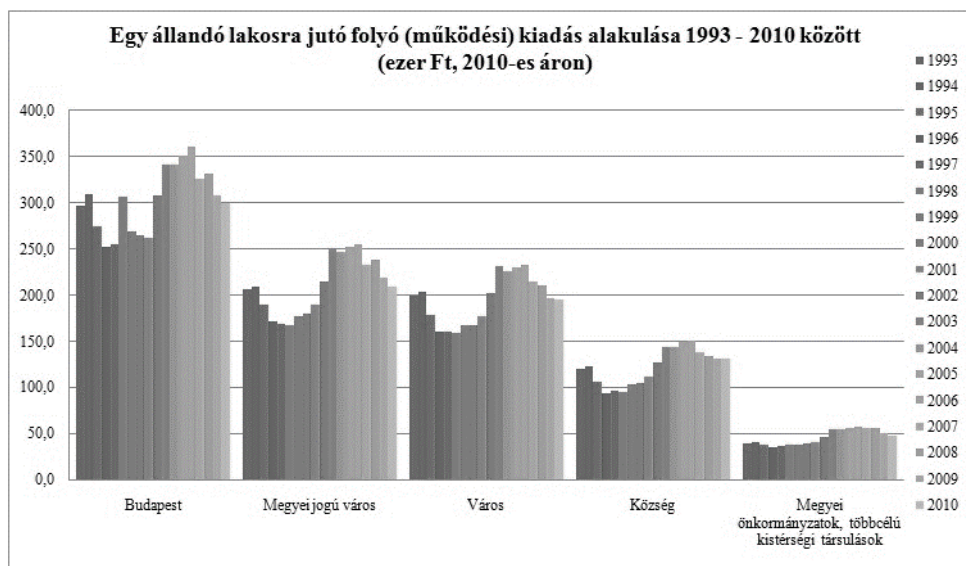
³³⁰ Lásd erről részletesen FARKAS Sándorné et al.: *Költségvetési szervek kézikönyve I. Költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás, ellenőrzés*. SALDO, Budapest, 2004, 73–118.

Természetesen a csoportok bővíthetőek, tovább részletezhetőek, de a helyi költségvetések kiadási oldala főbb jellemzőinek a megállapításához elegendőnek vélem a felsorolt négy kategória alapján történő elemzést, ugyanis a hangsúly a finanszírozási rendszeren van. A fejezet további részében e kategóriák szerint vizsgálom a 1993 és 2010 közötti időszak helyi költségvetési kiadásait, a Vécsei Pál által idősorosán és településkategóriánként összegyűjtött adatok alapján.³³¹

5.3.1 Működési, folyó kiadások

A kilencvenes évektől kezdődően a működési kiadások voltak a legjelentősebbek a költségvetések kiadási oldalán, melyet a 14. számú ábra szemléltet. E körben a legjelentősebb tételek a személyi és bérjellegű kiadások és járulékok, valamint a készletbeszerzés és szolgáltatásvásárlások voltak. Első és legszembeütőbb megállapítás, hogy a település méretének a csökkenésével e kiadási mérték is csökken, azaz általánosságban elmondható, hogy minél kisebb egy település, annál kevesebbet költött.

14. ábra



Forrás: az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

³³¹ Vécsei Pál adatbázisának forrásai a Magyar Államkincstártól a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett TEIR, mely településsorosan tartalmazza az önkormányzatok költségvetési mérlegadatait 1993 és 2010 között. Elérhető az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbankjában.

Ha idősorosan vizsgáljuk a diagramot, látható, hogy 1993-tól 1998-ig csökkenés figyelhető meg a működési kiadásokban, valemennyi településkategória esetében. A kormányzati ciklusok hatása is érzékelhető, például 1998-tól növekedtek a kiadások, köszönhetően a kormányzati transzferek növekedésének is. 2006-tól viszont újabb csökkenés szemtanúi lehetünk, mely egyrészt a kormányzati megszorító intézkedéseknek, valamint ezt követően a válság hatásának tudható be. Már a rendszer elején látható volt, hogy a működési kiadások a többihez képest arányában növekednek.

László Mária már egy 1993-as tanulmányában megjegyezte, hogy a helyi költségvetésekben egyre inkább a működési kiadások részaránya nőtt, mely a későbbiekben is meghatározóvá vált.³³² Megjegyzi továbbá azt is, hogy a források csak a legszükségesebb felújítási, karbantartási munkálatok elvégzésére voltak elegendők, melyek hosszú távon többletköltséget termelnek, másrészt a belső aránytalanságok a települések közötti különbségek növeléséhez vezetnek.³³³ Ez a későbbiekben is igaznak minősült, a rendszer vége felé, ahogy a számok is mutatják, az egy főre jutó működési kiadás a fővárosban körülbelül kétszer akkora volt, mint egy községben.

5.3.2 Felhalmozási és tőkejellegű kiadások

A felhalmozási és tőkejellegű kiadások a második jelentősebb kiadástípusba sorolhatók, bár összehasonlítva a működési kiadásokkal, annak nagyjából csak a felét tették ki mindig is. E körben értelmezhetjük az önkormányzatok beruházásokkal, valamint felújításokkal kapcsolatos kiadásait. A településkategóriák között a főváros jelentősen többet tudott e célra fordítani gazdasági, súlyponti szerepéből adódó többletbevételeinek köszönhetően (15. számú ábra). Érdekes azt is megfigyelni, hogy a városok többet tudtak költeni, mint a megyei jogú városok, egészen 2006-ig, amikor fordult a kocka. Bár az utóbbiak ettől az időszaktól kezdve kerültek az eladósodás pályájára is. A változás nagyban köszönhető a területfejlesztés hazai és uniós forrásait érintő elosztási mechanizmusának.

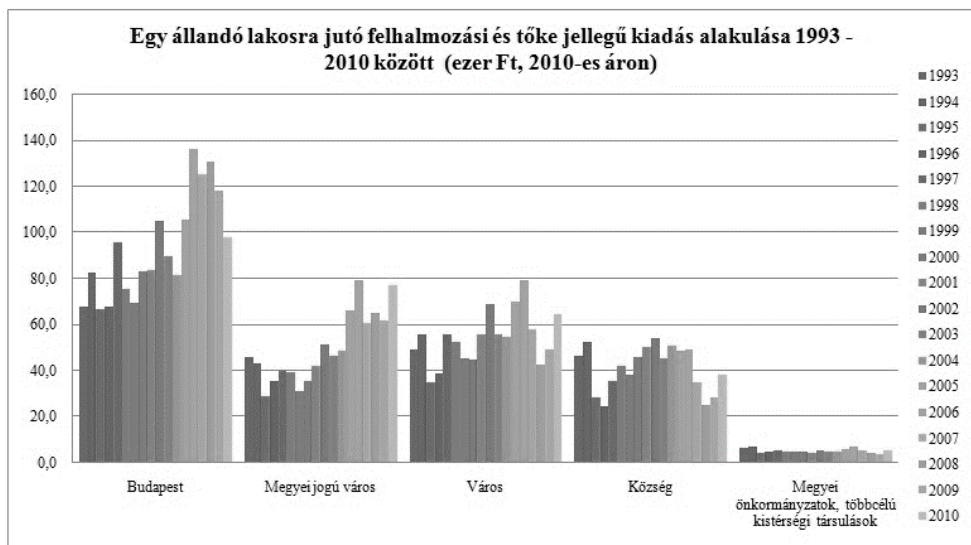
Ha idősorosan vizsgáljuk az adatokat, láthatjuk, hogy egyik évről a másikra váltakozó mértékben hol csökkentek, hol nőttek a felhalmozási és tőkejellegű kiadások, azaz nem mutatnak állandóságot. Ez alól csak a megyei önkormányzatok voltak kivételek, akik közel azonos szinten tudták fenntartani – a többihez képest csekélynek mondható – felhalmozási jellegű kiadásait. A kilencvenes évek közepén és a kétezres évek végén kevesebbet tudtak költeni fejlesztésre, vagy épp a meglévő vagyon fenntartására, felújításra. Másrészt a hullámszerű tetőpontjai jellemzően a választások éveire vagy az azt megelőző évre tehetőek, ugyanis ekkor előszeretettel

³³² LÁSZLÓ Mária: *Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás*. In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 214.

³³³ LÁSZLÓ Mária (1993): *i.m.*, 215.

adtak a kormányok plusz forrásokat fejlesztésre.³³⁴ Erre a cél- és címzett támogatások köre szolgált, mely a kormányzati döntésnek megfelelő fejlesztések kiadásait finanszírozta.

15. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszerológátási Kutatócsopott adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

Az adatokat áttekintve jól látható, hogy 2006 után itt is érezhető a megszorítások és a válság hatása, jelentősen csökkentek e kiadási tételek. Összességében elmondható, hogy az önkormányzatok nagyban függtek a gazdasági és politikai adottságoktól, változásoktól, de ennek ellenére is képesek voltak alakítani fejlesztési politikájukat. Ezt támasztja alá az is, hogy a működési kiadásokhoz képest kiegyenlített mértékben jutott fejlesztésekre pénzügyi forrás.

5.3.3 Támogatások és az egyéb folyó átutalások kiadásai

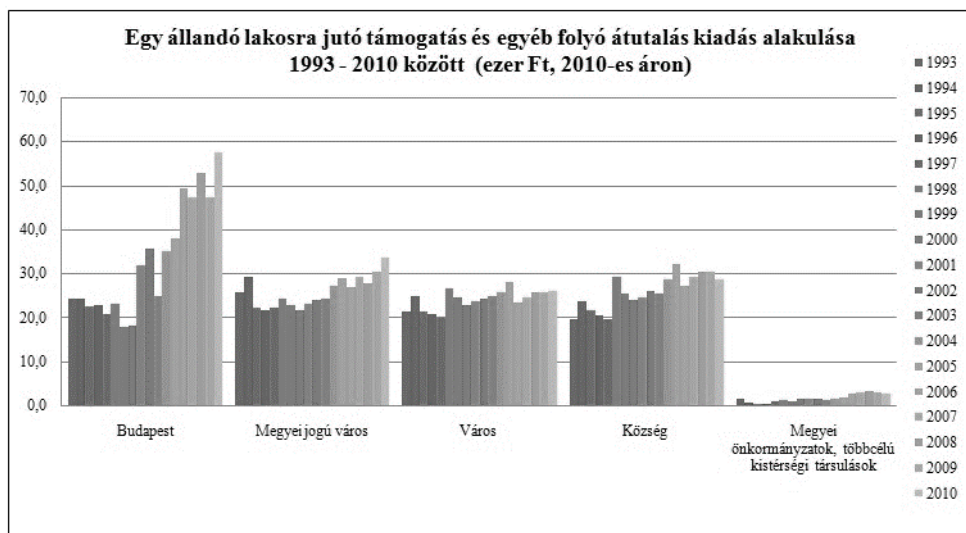
A támogatások és egyéb folyó átutalások legnagyobb tételeit rendszerint a lakosok számára nyújtott szociális ellátások, juttatások tették ki. Itt különösen a pénzbeli és a nem pénzbeli, főleg rászorultság alapján nyújtott támogatásokra kell gondolni.³³⁵ A 16. számú ábra adatait megvizsgálva elmondható, hogy a fővárosban volt a legmagasabb e körben a kiadás, főleg az ezredfordulót követően megugró mértékben. Ennek oka a nagyobb népességszámhoz igazodó szociális kiadásokban, valamint a

³³⁴ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): *i.m.*, 350.

³³⁵ Lásd az Állami Számvevőszék 9913/98. számú jelentését a helyi önkormányzatok által nyújtott pénzbeli szociális ellátások helyzetének vizsgálati tapasztalatairól.

fővárosi tömegközlekedés egyre nagyobb méretű támogatásában keresendő. A többi településkategória esetében igazából nem volt nagy eltérés az egy főre jutó kiadási összegekben, minimális mértékben a községekben voltak magasabbak az összegek, ami a hátrányosabb helyzetben lévő, elmaradottabb kistelepülések számlájára írható. Azért sem lehetett jelentős az eltérés, mert a legtöbb szociális ellátás jogszabályi szinten meghatározott mérték alapján volt megállapítható. Jól kivehető az adatokból a megyei önkormányzatok helyzete: mint arra már korábban utaltam, nem láttak el e körben jelentős feladatokat.

16. ábra



Forrás: az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

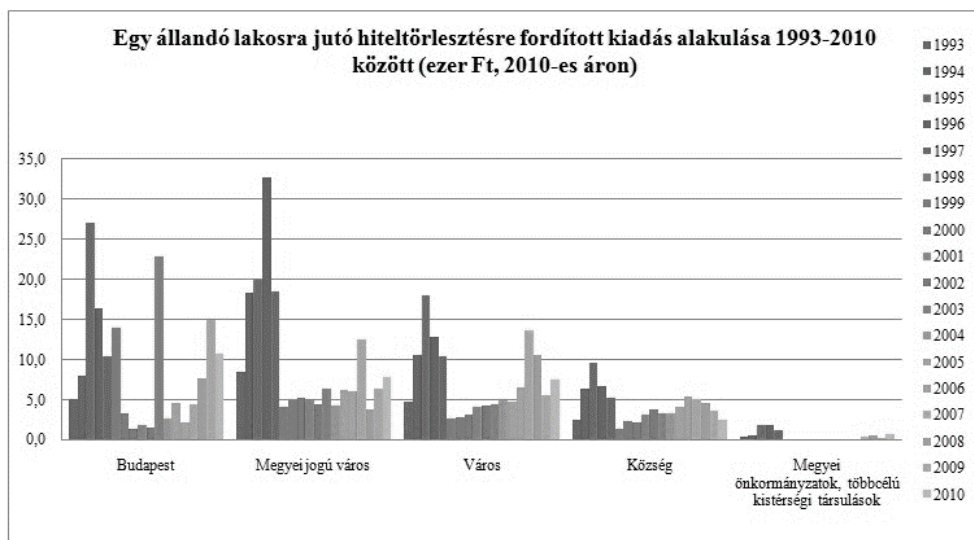
5.3.4 Hiteltörlesztések

A forrásszabályozási rendszer egyik kritikájaként szokták felhozni, hogy nem volt fenntartható, ugyanis nem nyújtott elegendő forrást az egyes feladatok ellátásához, ezért a hitelfelvétel valamilyen formájára kényszerültek az önkormányzatok. A hitelfelvételt a költségvetés bevételei között szokás felsorolni, hiszen pénzügyi forrásként jelenik meg. Ugyanakkor a hitel törlesztése a költségvetés kiadási oldalán jelentkezik, így fontosnak tartom itt tárgyalni. A forrásszabályozási rendszerben 2006-ot követően egészen a 2010-es adósságkonszolidációig folyamatosan nőttek a helyi önkormányzati hitelfelvételek, mígnem körülbelül 1200 milliárd forintnyi hitelállományt halmoztak fel. Ez mind a központi adósságállományhoz, mind a GDP-hez viszonyítva elenyészőnek mondható, azt is figyelembe véve, hogy ez az adósság csupán kb. 300 önkormányzatnál összpontosult. Vannak, akik jelentősnek tekintik ezt

az összeget, köztük Vigvári András is, aki több kockázatos tényezőre hivatkozva adósságcsapdaként értékelte a kialakult helyzetet.³³⁶

A 17. számú ábra az egy főre jutó hiteltörlesztések kiadásait mutatja. Elsőként megállapítható, hogy a '90-es évek elején sokkal nagyobb mértékben költöttek az önkormányzatok hiteltörlesztésre, mint az azt követő években. 1995-ben és 1996-ban a legmagasabbak az értékek, aminek az oka, hogy 1996-ig mindenféle jogi korlát nélkül vehettek fel hitelt a helyi önkormányzatok (csupán egy 1996-os jogszabályváltozás eredményeképpen lett bevezetve, hogy a saját bevételek 70%-ánál nem lehet nagyobb a hitelállomány). Ennek hatásaként 1998-ra már jelentősebben csökkentek az összegek. Majd 2007-től figyelhető meg egyfajta általános növekedés a hiteltörlesztések tekintetében, ami egyfelől az uniós források felhasználásához szükséges önrész biztosítása érdekében, másrészt a válság hatására csökkenő központi támogatás kompenzálására felvett hitelek miatt realizálódott.

17. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszerkeztetési Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

A településkategóriák között az 1998 előtti és utáni időszakban hasonló változásokat figyelhetünk meg. Azt mondhatjuk, hogy a megyei jogú városokat terhelte leginkább, a főváros és más városok közel azonos szinten voltak, s ehhez képest a községek kisebb arányban költöttek hiteltörlesztésre. Ugyanakkor az 1998 utáni időszakban a kategóriák között kiegyenlítettebb volt a mérték, majdnem azonos mennyiségben szerepelt a költségvetés kiadásai között a hiteltörlesztés. A hitelek

³³⁶ SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András: *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. CompLex, Budapest, 2013, 186–189.

szerkezetét tekintve egyébként elmondható, hogy jellemzően fejlesztési hitelekéről volt szó, különösen az utolsó évtizedben az uniós források önrészenek biztosítása érdekében, de jelentős volt a működési célra felvett hitel is, ami a feladatok folyamatos decentralizálásával hozható összefüggésbe.³³⁷ A megyei önkormányzatok és kistérségi társulások a csekélyebb feladatoknak megfelelően kevesebb hitelállománnyal rendelkeztek, így minimális volt a kiadásuk is e körben. Megállapítható tehát, hogy a települések relációjában a legnagyobb arányt képviselő községek költöttek a legkevesebbet hiteltörlesztésre (egy állandó lakosra számítva); megpróbálták tehát szűkös kereteikhez igazodni.

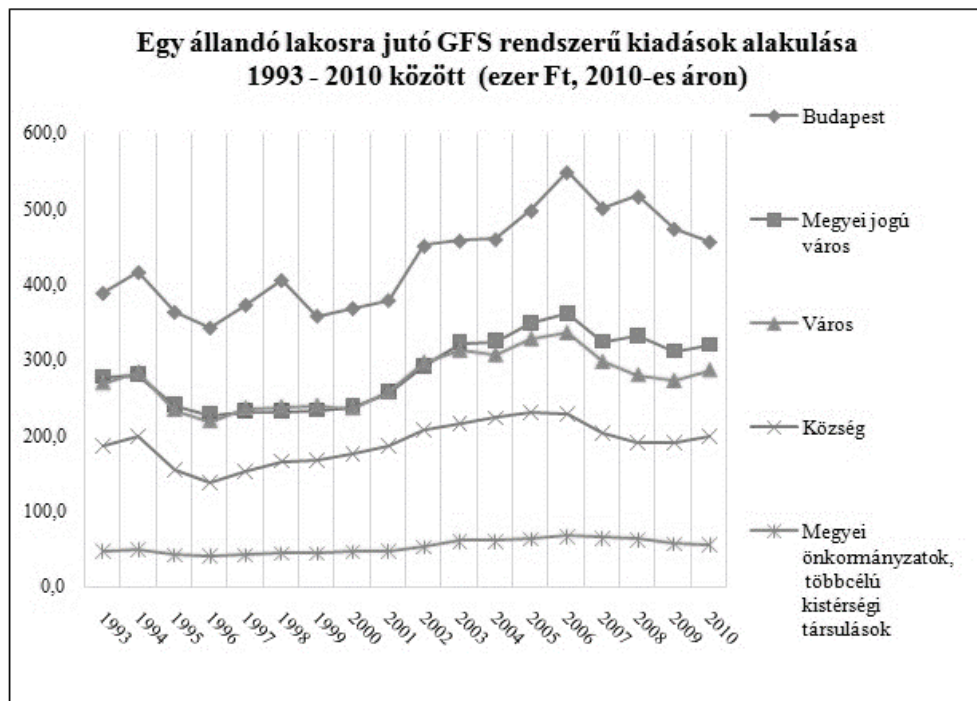
5.3.5 GFS rendszerű kiadások

A helyi aggregált kiadások volumenét vizsgálhatjuk a Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer, azaz a GFS³³⁸ rendszerben is. Ez a módszer figyelmen kívül hagyja a hitelfelvételből, értékpapír-kibocsátásból eredő tárgyevi tőketörlesztéseket.³³⁹ A 18. számú ábra adataiból így jól látszik, hogy egy főre mennyi kiadás jutott településkategóriánként. Felidézhetjük azt az állítást, amely gyakran előkerült az elmúlt húsz évben – nevezetesen, hogy a kisebb településeken drágább megszervezni egyes szolgáltatásokat, s nem méretgazdaságos. Viszont az ábra adataiból azt látjuk, hogy összességében a fővárosban volt a legmagasabb, és a település méretének megfelelően csökkent az egy főre vetített kiadás. Természetesen nem mondhatjuk azt, hogy ne lennének eltérések az egyes települések között, de általánosságban igaz lehet az a megállapítás, hogy a közszolgáltatások nyújtása, a közfeladatok ellátása a városban drágább, ami adódhat a közszolgáltatások magasabb fajlagos költségéből, a szolgáltatások esetlegesen jobb minőségéből, de a pazarló gazdálkodásból is. A községben élőkre tehát körülbelül feleannyi kiadás jutott, mint a fővárosban. A megyei jogú városok és a városok között az eltérés egészen kicsi, a 2002-es évtől valamelyest többet költöttek a megyei jogú városokban. A megyei önkormányzatok szerepét ez a diagram is jól alátámasztja: nemcsak, hogy alacsony, de szinte egyenletes is volt a kiadásuk szintje, ami azt is tükrözi, hogy a megyei szint esetében nem volt olyan mértékű feladatnövekedés az évek során, mint a települési önkormányzatok esetében.

³³⁷ VIGVÁRI András: *Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*. Magyar Közigazgatás, 2006/3–4., 232–245.

³³⁸ Government Financial Statistics. Az államháztartási mérlegünk 1994-től, a központi költségvetés mérlege 1995-től ezt a rendszert követi.

³³⁹ STIGLITZ, Joseph E: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2000, 76.



Forrás: az MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján a szerző saját szerkesztése

A helyi költségvetések kiadási oldalát elemezve elmondhatjuk, hogy a rendszerváltást követően a működési költségvetés volt a meghatározó. Épp ezért a felhalmozási és tőkejellegű kiadásokra kevesebb pénz jutott, ami az önkormányzati vagyonállomány mértékének változásában is látható.³⁴⁰ Másrészt az alulfinanszírozottság, valamint az uniós források felhasználása miatt felvett önkormányzati hitelek kényszerpályára állították a helyi költségvetési kiadásokat. A helyi közfeladatok folyamatosan nőttek, ami a költségvetési kiadási oldal adataiban is érzékelhető volt. Az önkormányzati rendszer elaprózottsága, valamint a széles feladat- és hatáskör ellentmondása ún. kapacitásdeficithez vezetett.

Igazolhatjuk azt az állítást is, hogy a nagyvárosi élet közzolgáltatási szempontból drágább, azaz az egy főre jutó kiadás a városok esetében volt a legmagasabb, ami a több vagy épp magasabb szintű közzolgáltatások körére utal. A községekben jóval alulmaradtak az egy főre jutó kiadások, amit a városi közzolgáltatások

³⁴⁰ Lásd erről részletesen: VIGVÁRI András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. CompLex, Budapest, 2007.

elérhetőségével pótolta a rendszer. Érdekes azt is megjegyezni, hogy a városokban ugyan magasabb volt az egy főre jutó kiadás, de árnyalja ezt az a jelenség, hogy a városok környékén élők is sok esetben igénybe vettek egyes közszolgáltatásokat (például az általános iskolai oktatást, egészségügyi ellátást), így ha nem csak az állandó lakosok körével számolunk, akkor egy alacsonyabb kiadási szint lenne mérhető a városok esetében.

A megyei önkormányzatok szerepe nemcsak a jogszabályban leírtaknak megfelelően, hanem a kiadási összegeket megvizsgálva is kicsinek mondható, a feladatellátásuk csak szűkkörű, intézményfenntartó jellegű volt.

A kiadási oldal elemzése során láthattuk, hogyan ölt formát helyi szinten az allokáció, mint államháztartási funkció. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok kiadási szerkezetét nagyban meghatározta az önkormányzati törvény feladattelepítése, az önként vállalt feladatok köre és az önkormányzat mérete is. Így nemcsak a bevételi struktúrában kell keresni a forrásszabályozás hiányosságát, hanem a kiadási oldal feladatszerkezetét és közigazdasági tagozódását is figyelembe kell venni. Továbbá a szabályozási környezet hatásáról sem feledkezhetünk meg, mely esetében megállapítható, hogy nem volt megfelelő garanciákkal ellátott a korábbi önkormányzati törvény helyi költségvetési gazdálkodásra, hitelfelvételre vonatkozó része.

Összességében, a fejezet elején feltett kérdésre válaszolva elmondható, hogy a kiadási struktúrában a működési kiadások aránytalanul nagy, a tőkejellegű kiadások relatív alacsonyabbak voltak, valamint a hitelfelvételre, a feladattelepítésre vonatkozó szabályozás hiányosságai voltak a legfőbb gyenge pontok. Ez nem volt ösztönző jellegű a közfeladatok ellátásának javítására, fejlesztésére, sok esetben csupán a minimális törvényi követelmények biztosítására futotta a keret. Önmagában tehát a forrásszabályozási rendszerről nem állítható, hogy rossz lett volna, de tény, hogy a belső költségvetési arányok és a külső szabályozási környezet nem volt megfelelő.

III. RÉSZ

A FELADATFINANSZÍROZÁS

A kötet harmadik részében a 2011 után, az Mötv. által bevezetett ún. feladatfinanszírozási rendszer bemutatására kerül sor, komplex módon a helyi pénzügyi rendszerben bekövetkezett változások szemszögéből. A kötet elején kifejtett nemzetközi standardok és módszerek segítségével megpróbálom elhelyezni és definiálni a hazai rendszerben alkalmazott technikát. Ez azért is különösen fontos, mivel a helyi pénzügyekkel foglalkozó szakirodalmak a feladatfinanszírozás dogmatikai kérdésével eddig kevesebbet foglalkoztak, s nem alakult ki egységes fogalomhasználat.

Mivel a korábbi és az új rendszer között nem húzható sem időben, sem gyakorlatban éles határ, így az elemzést már a reformok kezdetétől, 2010-től tartom indokoltnak. Mindenekelőtt szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a 2010 utáni időszak költségvetési elemzéséhez más adatforrások álltak a kutatás rendelkezésére, mint a forrásszabályozás időszakához, így azok nem összehasonlíthatóak, s ez adatelemzési korlátokhoz vezet.³⁴¹ Ugyanakkor az egyes időszakokban érvényesülő tendenciák már összehasonlíthatóvá válnak, így alapvetően erre helyezem a hangsúlyt. A helyi költségvetési források változása mellett a helyi közfeladatokban bekövetkező változásokra is kitérek, s próbát teszek a helyi közfeladatok fogalmi dimenziójának meghatározására, mely szintén keveset tárgyalt téma a hazai szakirodalomban.

A finanszírozáshoz szorosan kapcsolódik a helyi közfeladatok körének megváltozása, mely új helyzet elé állította a helyi költségvetéseket. A helyi kiadások szerkezeti elemzésével a napjainkban tapasztalható erősödő állami szerepek nyomába kívánok eredni, választ keresve többek között arra, hogy ez nemzetközi jelenség vagy csak hungarikum, illetőleg arra is, hogy a változások milyen hatással voltak a lokális kormányzati szintre.

³⁴¹ A 2010-es időszaktól kezdődően jelentősen megváltozott a helyi pénzügyi jogi jogállást meghatározó szabályozási közeg, valamint módosult a támogatási típusok tartalma, ahogyan a költségvetési adatok közzététele is megváltozott, így nincs a forrásszabályozással kompatibilis adatforrás, csupán a költségvetési és zárszámadási törvények adataira támaszkodhatunk, valamint az Eurostat adatsorára.

6.

A feladatfinanszírozásra történő átállás

A helyi önkormányzatok közfeladat-ellátásában jelentős változást hozott a 2011. év jogalkotási dömpingje, amikor elfogadásra került többek között a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.). De nemcsak az új szabályozás hozott változást, hanem az azóta elindult reformfolyamat, amely alapvetően megváltoztatta a helyi közfeladatok körét és finanszírozását, valamint a helyi pénzügyi autonómia mértékét is, a korábbi rendszerben érvényesülni vélt vagy valós feszültségek okán.³⁴² Így célszerű az elmúlt öt-hat év eseményeit szemügyre venni, és a korábbiakban felvázolt időszak gyakorlatához képest meghatározni a változások irányát. Ugyanakkor fontos azt jelezni, hogy e pár év gyakorlatából még messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, csupán a szabályozás újragondolásának főbb aspektusait lehet bemutatni, elemezni.

6.1 Változások a helyi közfeladatok körében

Az Mötv. helyi közügyekről és helyben biztosítható közfeladatokról tesz említést, mely utóbbi fogalomhasználat új a rendszerben. Valószínűleg itt olyan feladatokra gondol a jogalkotó, melyek nem helyi közügyek, de nem is kizárólagos államigazgatási feladatok, tehát egyfajta megosztott részfeladatokról beszélhetünk.³⁴³ A törvény feladatrendszerében alapvető változás, hogy differenciált feladat- és hatáskört határoz meg.³⁴⁴ Ez válasz lehet a korábbi szabályozásra, mely csak eshetőlegesen deklarálta, hogy eltérő feladatai lehetnek az eltérő nagyságú önkormányzatoknak.

A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A járasszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai előírásoknak megfelelően képes biztosítani. A megyei jogú város települési önkormányzata – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.³⁴⁵ Méretgazdaságossági okokból egyszerűbben, költséghatékonyabban szervezhető közfeladat-ellátást kívánt tehát a törvény megteremteni.

³⁴² Lásd a korábbi rendszer legfontosabb feszültségvonalait a forrásszabályozási megoldás alapján: HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015, 111–112.

³⁴³ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 63.

³⁴⁴ Mötv. 11 § (1) bekezdés.

³⁴⁵ Mötv. 20-21. § (2) bekezdés.

E feladatok meghatározásánál négy szempontot³⁴⁶ kell különösen figyelembe venni a jogalkotónak, úgymint a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, a közigazgatási terület nagyságát és a feladat jellegét. Garanciális elemként megjelenik, hogy az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai, gazdasági feltételeket is meg kell határozni a feladatot előíró törvényben.³⁴⁷

A feladatátvállalás szabályait is rögzíti a törvény, melynek alapján a nagyobb önkormányzatok számára előírt feladatokat átvállalhatják kisebb önkormányzatok is. Ez arra ad lehetőséget, hogy a kisebb méretű, ugyanakkor nagyobb saját bevételi forrásokkal rendelkező települések saját pénzügyi autonómiájukat kihasználva a helyi közösség igényeinek megfelelően láthassanak el feladatokat. Ehhez viszont az kell, hogy e feladatokat a lakossági igények indokolják, gazdaságosabban, és legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül.

Továbbra is megmaradt az a lehetőség, hogy az önkormányzat szabadon vállaljon fel közfeladatokat, viszont azzal nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.³⁴⁸ Ezzel próbálja meg a törvény elejét venni annak, hogy egyes önkormányzatok nehogy túlvállalják magukat, és veszélyeztessék a költségvetési stabilitásukat. Az Mötv. rendelkezik az állami feladatok ellátásáról is. Deklarálásra került, hogyha állami feladat átadására kerül sor, az csak megállapodás útján, és a szükséges források biztosításával lehetséges. Ez pedig válasz lehet a korábbi időszakban tapasztalt, folyamatos feladatátadásra. Összességében tehát megváltoztak a feladattelepítés elvei és szabályai, szűkebb keretek közé szorítva a helyi közfeladat-ellátást.

A helyi önkormányzati feladatok körét tartalmazza az Mötv., s meghatározza, hogy különösen milyen feladatokat kötelező ellátniuk, azzal a kiegészítéssel, hogy a részletszabályokat ágazati törvények adják meg (7. számú táblázat). A felsorolás nem teljes, az Mötv. azt is rögzíti, hogy a helyi közügyek, közfeladatok körében ellátandó további feladatokat törvény is megállapíthat, tekintettel a fentebb említett pénzügyi szabályokra.

A feladatok változásának áttekintéséhez érdemes az előző fejezetben található 6. számú táblázattal összevetni a 7. számú táblázatot. Mindenekelőtt megállapítható, hogy számos feladat kikerült a példálózó felsorolásból, más feladatok pedig rögzítésre kerültek az új önkormányzati törvényben. Bár ezen újak egy része korábban is helyi feladat volt, csak külön jogszabályokban kerültek szabályozásra.

³⁴⁶ Mötv. 11 § (2) bekezdés.

³⁴⁷ Az Alaptörvény 34. § (1) bekezdése is kimondja, hogy az előírt feladattal arányos költségvetési támogatásra jogosultak a helyi önkormányzatok.

³⁴⁸ Mötv. 10. § (2) bekezdés.

7. táblázat

Helyi közfeladatok 2012-től az Mötv. alapján

Helyi kormányzati funkció	Közfeladat	Szakfeladat
Jóléti, humán feladatok	oktatás, nevelés	óvodai ellátás
	szociális ellátás	gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, szociális szolgáltatások és ellátások (települési támogatás állapítható meg), hajléktalanná vált személyek ellátása és rehabilitációja
	egészségügy	egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód elősegítése
	szabadidős, kulturális feladatok	kulturális szolgáltatások (könyvtári ellátás, filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme stb.), sport, ifjúsági ügyek
Gazdasági feladatok	közművek, infrastruktúra	lakás- és helyiséggazdálkodás, helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás, víziközmű-szolgáltatás
	településüzemeltetés	köztetők üzemeltetése, közvilágítás, kéményseprő-ipari szolgáltatás, a helyi közutak, közparkok kialakítása, fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása, köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágsálóirtás, a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségeinek biztosítása
	helyi utak és közlekedés	helyi közösségi közlekedés biztosítása
	településtervezés és -fejlesztés	településfejlesztés, településrendezés, helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok
Tradicionális közigazgatási feladatok	közigazgatás és helyi rendvédelem	honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás, helyi közbiztonság, nemzetiségi ügyek, átvett államigazgatási ügyek

Forrás: az Mötv. alapján a szerző saját szerkesztése ³⁴⁹

A feladatok tekintetében a legfontosabb változások egyike, hogy 2012. január 1-jétől a fővárosi és megyei önkormányzatok fekvőbeteg ellátása, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok fekvőbeteg szakellátása állami feladat lett. A másik nagy változás az volt, hogy 2013. január 1-jétől állami feladattá vált az alapfokú oktatás megszervezése, biztosítása is, az önkormányzatoknál csak az óvodai ellátás maradt. Ezt azért fontos megemlíteni, mert e két feladat tette ki a helyi költségvetésekben a legnagyobb kiadási tételeket (példaként lásd a 4. számú mellékletet). Továbbá a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok

³⁴⁹ Mötv. 13. § (1) bekezdés.

köre is jelentősen lecsökkent, a kormányhivatali rendszer felállításával például az okmányügyek, a szabálysértési ügyek, majd 2015 márciusától a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások is szintén átadásra kerültek. Ez utóbbival az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás a szociális ellátások területén is átalakult.³⁵⁰

De nemcsak a közfeladat centralizálására láthatunk példát a táblázat alapján, hanem korábban önkormányzati törvényben nem nevesített feladatok helyi szintre telepítésére is. Ilyen például a helyi közfoglalkoztatás megszervezése; a települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcslóirtás; a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása. Bár érdemes azt is megjegyezni, hogy e feladatok nem járnak nagy költségvetési kiadással, főleg, hogy több települési önkormányzat már korábban is látott el hasonló feladatokat.

6.2 A helyi költségvetést korlátozó új szabályok

A feladatszerkezeten túl a helyi költségvetési keretek is újraszabályozásra kerültek, ami a kiadási szintre is hatással van. Lényeges változás, hogy működési hiány nem tervezhető,³⁵¹ azaz nem lehet negatív eredményű költségvetési rendeletet elfogadni. Ez a szabály a fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az eladósodás elkerülésének érdekében került bevezetésre.

Jól látható, hogy korlátok közé szorítja az önkormányzatok gazdálkodását a jogalkotó, hiszen az Mötv. deklarálja azt is, hogy az önkormányzatok veszteséges gazdálkodásáért a központi költségvetés nem vállal felelősséget.³⁵² Vagyis az újonnan képződő hitelállományról van szó, mert ahogyan még szó lesz róla, a rendszer fenntarthatósága érdekében 2011-től több körben vállalta át az állam az önkormányzatok korábbi hitelállományát. A hitelfelvételt pedig a stabilitási törvény³⁵³ szabályozta újra, mely a Kormány előzetes jóváhagyását írja elő főszabályként az önkormányzatok számára, s az adósságot keletkeztető ügyletből származó éves fizetési kötelezettség nem haladhatja meg az adott önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.³⁵⁴

Az állami beavatkozás erősödése figyelhető meg az Mötv. 16. § alapján is, mely szerint, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye áll fenn, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tüzésére. Ami egyfelől segítség, másfelől az autonómia csökkentésével járó beavatkozás. A cél

³⁵⁰ E témakörrel a 8. fejezetben részletesen foglalkozok a helyi költségvetési adatok elemzése körében.

³⁵¹ Mötv. 111. § (4) bekezdés.

³⁵² Mötv. 112. § (2) bekezdés.

³⁵³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (továbbiakban: stabilitási tv.).

³⁵⁴ Stabilitási tv. 10. § (5) bekezdés.

ugyanakkor világos: az uniós támogatások kapcsán a minél jobb forrásabszorpció, továbbá a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének a biztosítása.

Korábban nem volt közvetlen pénzügyi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület nem fogadott el időre költségvetési rendeletet.³⁵⁵ E téren is változás történt, ugyanis az Mötv. 115. § (2) bekezdése alapján, ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, illetve nem fogadja el a zárszámadást, vagy különféle államháztartási beszámolási kötelezettségeinek nem tesz eleget, akkor a határidő elteltét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a nettó finanszírozás keretében finanszírozott támogatásainak folyósítása felfüggeszthető. Ezáltal motiváltabbá váltak az önkormányzatok, hogy időben fogadják el a szükséges dokumentumokat, teljesítsék beszámolási kötelezettségüket.

A korábbiakban felsorolt hatásoknak – különösen a feladatmennyiség csökkenésének – köszönhetően jelentősen zsugorodtak a helyi önkormányzati költségvetések, s a központi költségvetési támogatások is. Az alapfokú oktatás és a fekvőbeteg ellátás generálta korábban az egyik legnagyobb helyi költségvetési kiadási tételt. A változások hatására egyes települések esetében akár a harmadára, felére is visszaeshetett a helyi költségvetés főszáma. 2012-ig a helyi önkormányzati alrendszer kiadásai a GDP 11–12%-át tették ki, ami uniós összehasonlításban közepes szintű forrásdecentralizációról árulkodott.³⁵⁶ A feladatszerkezet és a finanszírozási rendszer átalakítását követően a helyi önkormányzati kiadások a GDP 8,8–9%-ára estek vissza,³⁵⁷ amivel az alacsonyabb decentralizált forráselosztást megvalósító országok köréhez csatlakoztunk.

2011-től négy körben sor került az önkormányzati alrendszer adósságkonszolidációjára is, melynek keretében mintegy 1.368 milliárd forint adósságot vállalt át az állam.³⁵⁸ Ennek hatására a helyi költségvetésekből szinte egészében eltűntek a hiteltörlesztéssel kapcsolatos kiadások. Bár az is igaz, mint korábban utaltunk rá, hogy nem az adósság mértéke, mint inkább összetétele és az eladósodás tendenciája okozta a rendszer problémáját. Hatással van a fentiekre az is, hogy az Mötv. szabályozása értelmében működési hiány már nem tervezhető a helyi költségvetésbe.

A helyi kiadások közgazdasági bontását tekintve tehát továbbra is megmaradt a működési és dologi kiadások túlsúlya, bár mértékük a feladatok centralizációjával csökkent. A felhalmozási és tőkejellegű kiadások nagysága is némiképp csökkent,

³⁵⁵ Lásd például: 2009 Budapest, Fót; 2010 Szombathely; 2011 Szeged. Ugyanakkor 2010-ben módosításra került – még a korábbi – államháztartásról szóló törvény, melynek alapján, ha nem volt időre elfogadott költségvetése egy településnek, akkor megnyílt a lehetőség a támogatások felfüggesztésére.

³⁵⁶ Lásd erről SIVÁK József – VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. CompLex, Budapest, 2012, 173., a 9. táblázat összefoglaló adatait.

³⁵⁷ SZENTE Zoltán: *Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer*. MTA Law Working Papers, 2014/29., 5.

³⁵⁸ LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle, 2014/3., 330–344. vö. a Nemzetgazdasági Minisztérium közérdekű adatigénylés útján nyújtott adataival.

másrészt a forrásszerkezet átalakult, ugyanis megszűntek a korábbi cél- és címzett támogatások, a normatív támogatások kötött felhasználásúvá váltak. Végül – mint már utaltam rá – megszűnt a korábbi kamatkiadások nagy része is az adósságkonszolidáció révén.

6.3 A feladatfinanszírozás fogalmának vizsgálata

Mielőtt részletes tárgyalás alapját képezné a megváltozott finanszírozási rendszer, az előtt érdemes néhány gondolatot szólni magáról a finanszírozás elnevezéséről és hazai kialakulásáról is. A feladatfinanszírozás vagy feladatalapú finanszírozás nem új keletű fogalom, a nemzetközi szakirodalom számos műve foglalkozik a számított kiadási szükséglettel, mint a kormányzati szintek közötti transferek meghatározásának alapjával. Ez az angolszász *expenditure needs* vagy a *spending needs* fogalomköre, melyről már részletesebben volt szó a 3. fejezetben. A hazai szakirodalomban ugyanakkor hiányzik e fogalom pontos magyar terminológiájú leírása. Mivel alapvetően a kiadás, azaz a közfeladat átlagos költségei szolgálják az ilyen támogatási formák alapját, így a magyar terminológiában a kiadásszabályozás körében említhetjük meg a feladatfinanszírozás vagy feladatalapú finanszírozás fogalmát. Nem teljesen helytelen e fogalmak használata, de az eredeti mintaként szolgáló nemzetközi gyakorlatra tekintettel érdemesebb volna áttérni a kiadási szint vagy szükségletalapú támogatás elnevezés használatára.³⁵⁹ Ugyanis a feladatfinanszírozás fogalma azt sugallhatja, hogy a feladatokat teljes egészében fedező központi költségvetési támogatási rendszerről beszélünk, miközben e rendszer, mint látni fogjuk, nem teljesen erről szól. Bár a feladatfinanszírozás technikájára való utalással találkozhattunk egyes feladatok esetében 2010 előtt is,³⁶⁰ szélesebb szakmai körökben való elterjedésére hazánkban 2011-től került sor, méghozzá az új önkormányzati törvény előkészítése, parlamenti vitája során, valamint az elfogadott törvény által.³⁶¹ Az Mőtv. előkészítéséhez kapcsolódó nyilvános dokumentumok között nem találtam az elnevezés magyarázatára való hivatkozást. Ugyanakkor az egyes törvényjavaslatok és módosító javaslatok vizsgálata során választ kapunk arra a kérdésre, hogy mi is volt

³⁵⁹ A célszerűbb elnevezés használatára Péteri Gábor hívta fel a figyelmemet, személyes egyeztetés során.

³⁶⁰ Lásd erről például a felsőoktatás finanszírozási reformjáról való elképzeléseket: <http://savaria.elte.hu/News/Attachments/281/NYME%20SEK%20H%C3%ADrlev%C3%A9%20VI.%20%C3%A9vf.%20sz%C3%A1m%202009.05.04.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 10.) Továbbá érdemes megemlíteni a 2008-2009 esztendőben az ÁROP 3.A.1 pályázaton belül meghirdetett feladatfinanszírozási pilot projektet, melyre számos önkormányzat készített belső finanszírozására vonatkozóan terveket. Lásd erről például: <http://pusztamonostor.hu/wp-content/uploads/2011/10/feladatfinanszirozasi.pdf> vagy http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Strategiai_tervezes_es_eves_koltsegtetes_osszekapcsolasa.pdf (letöltés dátuma: 2017. január 10.) Továbbá: HORVÁTH M. Tamás: *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben*. Educatio, 1997/3. 465-476.

³⁶¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

a normaszöveg készítőjének eredeti célja, és mi lett az elfogadott és hatályba lépett verziójáé.

A 2011-ben benyújtott önkormányzati törvényjavaslat finanszírozási rendelkezéseihez fűzött indokolás a következő formában határozta meg az indokokat, célokat.³⁶² Rögzítette, hogy a feladatfinanszírozásnak a jogszabályokban meghatározott szakmai színvonal eléréséhez szükséges működési kiadások fedezetét kell megvalósítani, kifejezetten nevesítve egy, a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló rendszert. Tehát, mint kiolvashatjuk, alapvetően a kiadási szükséglet terminológiáját használja az indokolás is, helyesen a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő tartalommal. Egyértelmű a cél, minden önkormányzat feladatellátáshoz rendelkezésre álljon a szükséges kiadási összeg.

A számításra vonatkozóan pedig az indokolás szerint először meghatározásra kerül az egyes feladatok kiadási szükséglete, majd ehhez igazítják az önkormányzatok támogatását, annak egyedi jellemzői alapján (például a bevételi kapacitások figyelembevételével). Az önkormányzati törvényjavaslatban, majd a 2011-ben elfogadott és kihirdetett törvény 117. §-a szerint mindezt a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja az Országgyűlés.³⁶³ A törvény 118. §-a pedig kibontotta a kiadási szükséglet alapú tervezés szereplőire, valamint mértékének meghatározására vonatkozó szabályokat, mely szerint a számítás első fázisa, hogy az önkormányzat adatot szolgáltat az ágazati miniszter útmutatója alapján.³⁶⁴

³⁶² *A feladatfinanszírozási rendszer célja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak – szakmai jogszabályok által meghatározott feltételek szerinti – ellátásához szükséges működési kiadások fedezete rendelkezésre álljon. A feladatfinanszírozás rendszerében az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter – az ágazati miniszterrel egyeztetett tartalommal – meghatározza az önkormányzati feladat ellátásának kiadási szükségletét és ennek megfelelően kerül meghatározásra az egyes önkormányzatok költségvetési támogatása. T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról, 2011, részletes indokolás. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 9.)*

³⁶³ Az Mötv. kihirdetése szerinti 117. §-a szerint:

(1) A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja.

(2) A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít.

³⁶⁴ Az Mötv. kihirdetése szerinti 118. §-a szerint:

(1) A feladatalapú támogatás - következő költségvetési évre történő - meghatározásához a helyi önkormányzat törvényben meghatározott módon és határidőig adatot szolgáltat. Az adatszolgáltatást az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter ágazati miniszterek javaslata alapján kiadott útmutatójának megfelelően kell elkészíteni.

(2) A feladatalapú támogatás összegét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.

(3) A kötelező feladatok kiadási szintjének 11. § (3) bekezdés szerinti változása esetén - szükség szerint a helyi önkormányzat újabb adatszolgáltatása alapján - módosítani kell a feladatalapú támogatás összegét.

Ez által egy kiszámítható, a költségeket figyelembe vevő, hiteles adatszolgáltatáson alapuló támogatási mechanizmus képe vázolódott fel a szakemberek és az önkormányzatok szeme előtt. Egy egészen új megközelítés szemtanúi lehettünk (volna), amikor is a korábbi forrásszabályozási rendszert jogszabályi szinten felváltotta a kiadáorientált tervezési rendszer. Vagyis felváltotta, illetve nem is – ugyanis ha az azóta eltelt évek gyakorlatát is mellé vesszük, akkor nem.

A szabályozás érdekessége, hogy végül az előbb idézett formájában sohasem volt hatályban, bár 2011 decemberében elfogadták a normaszöveget, a Magyar Közlönyben meg is jelent, viszont az egyes rendelkezései csak fokozatosan léptek érvénybe. Az említett finanszírozásra vonatkozó rész 2013. január 1-én lépett volna hatályba. Vagyis hatályba is lépett, de nem az eredeti szövegezéssel, mivel az előző hónapban, 2012. december 3-án az Országgyűlés elfogadta a 2012. évi CXCVI. törvényt,³⁶⁵ melynek 19. §-a lecserélte a korábbi változatot. E salátatörvény indokolása³⁶⁶ azt a magyarázatot fűzte a változtatási körülményekhez, hogy differenciálni kell az állami támogatások körét a jogszabályok által előírt feladatok jellege miatt, s a feladatalapú támogatás mellett alkalmazható a korábbi gyakorlatban is meglévő általános normatív támogatási forma.³⁶⁷ Azaz valószínűleg minisztériumi szinten, közeledve a valós alkalmazáshoz, ráébredtek arra, hogy milyen bonyolult és mekkora plusz terhet jelent a költségek kalkulálásán alapuló rendszer felállítása – erre utal a nem paraméterezhető utalás is. Bár az is lehet, hogy az önkormányzati érdekvédelmi szervezetek javaslatai állhattak a háttérben, de erre nincs utalás az indoklásokban, és talán az esélye is kicsi. A lényegen ugyanakkor nem változtat a kérdés, mert a normaszöveg változásával egy másik irányba lépett el a korábban realizálni szándékozott kalkulált költség alapú szabályozási megoldás. A legfontosabb pontja, hogy a 117. § kiegészítésre került azzal a kitételrel, hogy a kötelező feladatok feladatalapú támogatása mellett, azok ellátását – a korábbi gyakorlatnak megfelelően – mutatószámok, illetve lakosságszám alapján megállapított normatív módon is biztosíthatja az Országgyűlés. A szövegezés „vagy” kapcsolata révén szabad kezét kapott a mindenkori központi kormányzat a finanszírozási módszer alkalmazásához, eldöntéséhez. Egyúttal a 117. §-ban szereplő feladatfinanszírozás szó kikerült a feladatalapú szóösszetétel mellől, míg bekerült a kötött felhasználású támogatásokra történő utalás.³⁶⁸ Továbbá új elemként a 117. § második bekezdésében három

³⁶⁵ Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.

³⁶⁶ *Az egyes feladatok jellege és a feladatot az önkormányzat számára előíró jogszabályokban foglaltak eltérései miatt differenciálni szükséges az önkormányzatok által ellátandó egyes feladatokhoz nyújtandó, illetve nyújtható állami támogatások között is. Így közvetlen feladatalapú támogatások csak egyes ágazati feladatokhoz kapcsolódnának, más ágazati feladatok ellátását mutatószámok alapján támogatná az állam, a nem paraméterezhető egyéb feladatok ellátásához pedig általános állami támogatás nyújtása indokolt.* T/7677. törvényjavaslat részletes indokolása Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/07677/07677.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 9.)

³⁶⁷ T/7677 törvényjavaslat részletes indokolása a 12. oldalon.

³⁶⁸ A Mötv. jelenleg hatályos 117. §-a szerint:

(1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok:

szempontot nevesített a jogalkotó, mely a támogatás biztosítása során figyelembevételre kerül, így a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele és a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. A 118. § korábbi (1) – (3) bekezdése, mely a feladatalapú támogatás számításához adott támpontot, teljes egészében kikerült a jogszabályból, mely ugyanakkor fontos elemét képezte volna az új finanszírozási megoldásnak.

Tehát bizonyítható, hogy nem a jelenlegi rendszer bevezetése volt az eredeti célja a jogalkotónak (a törvény előkészítőinek), hanem a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló feladatfinanszírozás elnevezésű rendszer. Viszont időközben – konkrét indokok hiányában, a rendszer nehézségére, költségességére következtetve – módosításra került sor, mely indokokat talán az is bizonyítja, hogy a módosító indítvány a költségvetésért felelős minisztériumból került ki, ahol elvileg a kalkulációknak is készülniük kellett volna. De már az elnevezésen nem változtattak – talán azért, mert az előzetes beharangozás alapján a korábbi problémákra gyógyírként tekintettek az új finanszírozásra. Így a fogalom tisztázásakor elmondható, hogy a magyar viszonylatban feladatfinanszírozásnak nevezett megoldás nem egyenlő a nemzetközi szakirodalmak által ilyennek nevezettel.³⁶⁹ Így az ott alkalmazott definíciók sem alkalmasak e megoldás magyarázatára. A módszer gyakorlatát tekintve természetesen körülírható a forma, ahogyan Horváth M. Tamás, Péteri Gábor és Vécsei Pál teszik közös írásukban, amikor rávilágítanak, hogy jelen finanszírozási rendszer a tervgazdálkodás időszakából ismert jellemzőkre vezethető vissza.³⁷⁰

A Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem szakvizsgajegyzetében találhatunk még utalást a feladat-finanszírozásra, igaz kötőjeles írásmódban, mely szintén nem a hazai gyakorlatot, mint inkább a külföldi szakirodalmak mintáját követi. A szerzők a fogalom tisztázásakor kiemelik a módszer kiindulópontjaként, hogy az a feladatokat vizsgálja, nem a meglévő intézményeket, s az előbbihez rendeli hozzá annak ellátásához szükséges intézményi keretet. Továbbá felhívják a figyelmet arra, hogy a módszer megfelelő működtetéséhez sokkal több és pontosabb információra van szükség, tudni kell az ellátott feladatokat és költségigényüket.³⁷¹ Összekapcsolják mindezt a költség-finanszírozás módszerének lehetőségével is, ugyanis azt a feladatfinanszírozás finomított változatának tekintik. Ez esetben arról van szó, hogy az egyes feladatokat megpróbálják költségegységekre bontani, s annak szerkezetét

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak - felhasználási kööttséggel - a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kööttséggel járó, vagy felhasználási kööttség nélküli támogatást nyújthat.

³⁶⁹ Erre utal Kecő Gábor is, amikor a joganyag és a gyakorlat közötti különbségre hívja fel a figyelmet. Lásd: KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 407.

³⁷⁰ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája*, 1990-2012. In: Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. február, 127.

³⁷¹ BOD Péter Ákos – BENDE-SZABÓ Gábor: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Közigazgatási szakvizsga jegyzet, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 24.

megvizsgálni, hogy meghatározható legyen az a minimális összeg, melyből az adott közfeladat ellátható.³⁷² Ez utóbbi leválasztás egybevág Kecskő Gábor érvelésével, aki a költségterítéses megközelítéssel (*cost reimbursement approach*), mint finanszírozási technikával azonosítja a feladatfinanszírozás fogalmát.³⁷³

Utolsóként megemlíthetjük a civil törvényt is,³⁷⁴ mely a feladatfinanszírozást szolgáló költségvetési támogatásra tartalmaz utalást. E jogszabály úgy definiálja a fogalmat, mint valamely közfeladat államháztartáson kívüli szervezet által történő ellátását, valamint e feladat ellátásához közvetlenül kapcsolódó, arányos működési költségeket finanszírozó költségvetési támogatást.³⁷⁵ Mint látjuk, itt is a feladattal arányos működési költségek finanszírozásán van a hangsúly, de nem derül ki, hogy ez a teljes kiadási szükségletet vagy annak egy részét jelenti csupán.

Ez alapján összefoglalva úgy gondolom, hogy a feladatfinanszírozás fogalma között nemzetközi és hazai relációban különbséget kell tenni. A feldolgozott nemzetközi szakirodalom alapján feladatfinanszírozásnak nevezhetjük az olyan támogatási rendszert, melyben a helyi szinten ellátandó közfeladatokra külön-külön kalkulált kiadási szükséglet alapján biztosítanak forrást az önkormányzatok számára, akár figyelemmel a bevételi kapacitásaikra.³⁷⁶ Addig a magyar rendszerben az eddigi gyakorlati tapasztalatok alapján feladatfinanszírozás alatt azt érthetjük, hogy a központi kormányzat feladatokhoz kötött felhasználású, normatív támogatásokat folyósít a helyi adóerő-képességgel csökkentett mértékben.³⁷⁷ De hogy a gyakorlatban ez mit is jelent a következőkben részletesen feltárássra kerül. Az eltérést és a fogalom valós jelentését szem előtt tartva, jelen munkámban mégis a feladatfinanszírozás kifejezést használom, konzekvensen az Mötv. fogalomhasználatával.

6.4 A feladatfinanszírozás logikájának megjelenése a költségvetési törvényekben

A helyi önkormányzatok finanszírozásában az új metódus alkalmazására először a 2013-as költségvetési évben került sor, ugyanis ekkortól léptek hatályba a Mötv. feladat-ellátásra, finanszírozásra vonatkozó rendelkezései. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a helyi kormányzati szint támogatási rendszere valójában már 2011-ben megkezdte a változást, amikor is a kormányváltást követően a központi költségvetési törvényekben sorra növekedtek a kötött felhasználású támogatások arányai.³⁷⁸

³⁷² BOD Péter Ákos- BENDE-SZABÓ Gábor (2013): *i.m.*, 24.

³⁷³ KECSŐ Gábor (2016): *i. m.*, 408.

³⁷⁴ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

³⁷⁵ 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 8. pont.

³⁷⁶ DAHLBY, Bev (1996): *i.m.*, 398.

³⁷⁷ Lásd ennek magyarázatát: PÉTERI Gábor: *Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás*. In: KÖZJAVAK, I. évf., 2015/1. szám. 24-28.

³⁷⁸ Lásd erről részletesen a 2010, 2011, 2012. évi központi költségvetésekről szóló törvényeket.

A feladatfinanszírozás gyakorlatának első évében, a 2013. évi költségvetésről szóló törvényben³⁷⁹ megjelentek a működési kiadások figyelembevételére vonatkozó utalások, de ahogy a Mötv. is biztosította a lehetőséget, nem minden támogatás esetében. A települési önkormányzatok működésének általános támogatásain belül a település-üzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás támogatása körében, három feladathoz kapcsolódóan találunk számítási képletet vagy leírást a kiadási szükséglet alapul véve. Így a közvilágítás, köztemető és a közutak fenntartásával kapcsolatos feladatok támogatása esetében (a törvény 2. számú melléklete 1. bb-bd alatt). Bár egyes tanulmányok szerint a szociális szakellátás és a köznevelési feladatok területén is megvalósult a feladatfinanszírozás 2013-ban, de vizsgálataim alapján a költségvetési törvényben nem találunk a költségek kalkulálására vonatkozó utalást.³⁸⁰

Nézzünk néhány példát arra, hogy mit is jelentett ez a számítási rendszer. A közvilágítás támogatása esetében például a meghatározás alapján *a feladathoz kapcsolódó számított támogatás meghatározása településkategóriánként – a fentiek szerinti szakfeladatokhoz kapcsolódó nettó működési kiadásokra figyelemmel – számított átlagos, a településen kiépített kifeszültségű hálózat egy kilométerére jutó kiadási szint figyelembevételével történik.*³⁸¹ A kiadási szükséglet alapú támogatásokra jellemzően még olyan kiegészítő szabályt is tartalmazott a törvény, minthogy a kiadási szintek számítása során a legalacsonyabb és legmagasabb egy kilométerre jutó értékkel rendelkező települési önkormányzatok egy-egy tizede figyelmen kívül hagyásra kerül. Továbbá a számítás a hiteles adatokra vonatkozó korábban említett elvet is alkalmazta azzal, hogy a településen kiépített kifeszültségű hálózat hossza tekintetében a Központi Statisztikai Hivatal 2011. december 31-ei állapotnak megfelelő adatait kell figyelembe venni. A köztemetők fenntartásának támogatása köréből példának hozható az a rendelkezése, miszerint: Azon önkormányzatokat, amelyeknek a 2011. évi beszámoló alapján a fenti szakfeladatokhoz kapcsolódó nettó működési kiadása nem pozitív szám, de köztemetővel rendelkeznek, a köztemető nagysága alapján 43 forint/m² fajlagos támogatás illeti meg, amelynek összege legalább 100 000 forint.

Az egyéb kötelező önkormányzati feladatok támogatására pedig maradt a normatív támogatási forma, a 2013-as évben 2700 Ft/fő, de legalább településenként 3 millió forint. A megyei önkormányzatok esetében, annak feladatainak kiüresedése miatt is – csupán normatív tételes támogatási összegek kerültek feltüntetésre a költségvetésben. Az egyéb feladatainak támogatása körében, mint a szociális- és gyermekjóléti vagy a köznevelési és gyermekékeztetési, kulturális feladatok, találkozhatunk ugyan számítási képletekkel, melyek a normatív támogatás alapját képzik, de a kiadási szint figyelembevételére nincs utalás.

A törvény tartalmazta ugyanakkor az úgynevezett beszámításra vonatkozó szabályokat, azaz a helyi bevételi kapacitásokkal való korrekciót, mely összeg a

³⁷⁹ 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről, 3. számú melléklet.

³⁸⁰ TÁLLAI András: *Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás*. Országos önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. Budapest, 2014. január 16.

³⁸¹ A 2013. évi központi költségvetési törvény 2. számú melléklete 1. bb-bd.

számított támogatásból kerül levonásra. A hazai megoldás egyetlenegy helyi adónemet jelölt ki erre a célra, a helyi iparűzési adót, úgy, hogy az elvárt bevétel a 2011. évi iparűzési adóalap (HIPA) 0,5%-át jelentette, mely összeg levonásra került a kiszámított támogatás mértékéből. Azokon a településeken, ahol nem volt HIPA megállapítva, ott az azonos településkategóriával és népességszámmal rendelkező települési önkormányzat egy főre jutó átlagos iparűzési adóalapot vették figyelembe. Ez által az utóbbi körbe tartozó önkormányzatok rákényszerültek arra, hogy legalább ezt a szintet elérő mértékben vessenek ki iparűzési adót – ha már a központi támogatás nem fedezte az egyes feladatok költségeit.³⁸² Az elgondolás jó volt, hiszen a helyi érdekeltséget kívánta növelni, ahogyan azt az Mötv. is előírta, viszont nem kezelte azt a helyzetet, hogy sok kis önkormányzat azért nem vetett ki ilyen adót, mert nem volt mire, miközben más típusú helyi adóval lehet, hogy rendelkezett.

Mindazonáltal az első évben talán még úgy tűnt, hogy a próba után folytatódik a kiadási kalkuláció és más feladatokra is kiterjesztésre kerül. De nem így történt. A 2014. évre szóló központi költségvetési törvény³⁸³ nem bővítette a kiadási szükségleten alapuló finanszírozás körét, csupán néhány korrekciós módosítást végzett a korábbiak esetében, mely elismerése volt annak, hogy nagyon nehéz a kiadási szükséglet kalkulációja. Így a már említett három közszolgáltatás esetében megbontotta településkategóriánként a támogatás mértékét és külön összeg illette meg a fővárost és a megyei jogú városokat, a 10 ezer fő lakosságszámú feletti és alatti városokat. A köztemetők fenntartásának támogatásán szemlélítve az számokban azt jelentette, hogy a megyei jogú városok 70 Ft/m², a 10 ezer fő feletti városok 104 Ft/m², míg a 10 ezer fő alatti települések 69 Ft/m² fajlagos támogatási összeget kaptak. A számítás alapjának pedig ettől kezdve a KSH által összesített OSAP³⁸⁴ jelentéseket tekinti a törvény. Változott továbbá a beszámítás mértéke, a 2014. évben a 2013. első félévi országosan összesített önkormányzati beszámolóik alapján a helyi iparűzési adóalap 1,4%-át jelentette az elvárt adóerő-képességet, kiegészítő szabályokat bevezetve, mely sávosan differenciálta a csökkentés mértékét. Ez által csak abban az esetben került 100%-ban levonásra az említett mérték, ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége a 15 000 forintot meghaladta.

Az ezt követő, 2015 és 2018 közötti központi költségvetések³⁸⁵ nem hoztak jelentős változást a helyi közfeladatok finanszírozásának számításában, a közvilágítás, köztemetők és a közutak fenntartására nyújtott támogatások esetében maradt a korrigált, sávosan differenciált megoldás (a településüzemeltetési feladatok körében

³⁸² 2013. évi költségvetés, 2. sz. melléklet 1/c pont.

³⁸³ 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről.

³⁸⁴ OSAP: Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program. Az adatszolgáltatási kötelezettséggel járó statisztikai adatgyűjtéseket a hivatalos statisztikai szolgálat országos statisztikai adatgyűjtési programja tartalmazza. A program tervezetét a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szervek javaslatai alapján a KSH állítja össze.

³⁸⁵ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről, 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről, 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről.

Ft/m², illetve Ft/km, lásd a 8. számú táblázat adatait) annyi eltéréssel, hogy a lakosságszám alapján történt differenciálás középső kategóriáját 40 ezer főnél húzták meg. Az önkormányzati hivatal általános működésének támogatása 4 580 000 forint/fő összegben került megállapításra, korrekciós tételekkel.

8. táblázat

A településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás alaptámogatása 2018-ban

Közetmető fenntartással kapcsolatos feladatok alaptámogatása	
megyei jogú város, 40 000 fő lakosságszám feletti város	70 Ft/m ²
10 001–40 000 fő lakosságszám közötti település	104 Ft/m ²
10 001 fő lakosságszám alatti település	69 Ft/m ²
Közvilágítás fenntartásának alaptámogatása	
főváros, megyei jogú város, 40 000 fő lakosságszám feletti város	415 000 Ft/km
10 001–40 000 fő lakosságszám közötti település	400 000 Ft/km
10 001 fő lakosságszám alatti település	320 000 Ft/km
Közutak fenntartásának alaptámogatása	
főváros, fővárosi kerületek, megyei jogú város, 40 000 fő lakosságszám feletti város	470 000 Ft/km
10 001–40 000 fő lakosságszám közötti település	295 000 Ft/km
10 001 fő lakosságszám alatti település	227 000 Ft/km

Forrás: a szerző saját szerkesztése a 2017. évi C. törvény alapján

A további feladatokra pedig maradt a kötött felhasználású normatív támogatási forma, jellemzően lakosságszámhoz, ellátottak számához igazítva, melyek esetében a 2016. évi központi költségvetési törvény a kötelező feladatokon kívül nyújtott támogatások esetében is rögzítette a kötött felhasználást.³⁸⁶ A beszámítás módszere ekkortól állandósulni látszik, mely szerint a tárgyévet megelőző második év adatait veszik figyelembe. A mértéke pedig ekkor úgy változott, hogy egyfelől további, mint például a szociális feladatok vagy a gyermekétkeztetés támogatásának számítása körébe is beépítésre került az adóerő-képesség figyelembevétele, másfelől az egy főre jutó adóerő-képesség alapján 12 kategóriába osztották a településeket, külön rendezve a főváros és kerületeinek sorsát.³⁸⁷ Ez alapján, a korábbiakon szigorítva a 10 ezer

³⁸⁶ 2015. évi C. törvény, 36. § (2)–(3) bekezdés

³⁸⁷ A számított bevétel számítása során az iparüzési adóalap a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006.

forintot meghaladó egy lakosra jutó adóerő-képesség esetétől alkalmazandó a csökkentés. A támogatáscsökkentéssel nem érintett önkormányzatok részére, kvázi a hiányukat kompenzálva, kiegészítésre való jogosultság került bevezetésre. A 2018-as évre vonatkozóan némiképp módosult a beszámítás és a kiegészítés szabálya, egyfelől egyes sávokban nőtt az egy lakosra jutó adóerő-képesség felső határa, másfelől a kiegészítés mértéke is, melyet a 9. számú táblázat foglal össze.

9. táblázat

A beszámítás, kiegészítés mértéke településkategóriánként 2018-tól

A számított bevétel a 2016. évi iparüzési adóalap 0,55%-a, az alábbi differenciálás szerint:				
No.	Kategóriák a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége szerint (forint)		Támogatáscsökkentés mértéke a számított bevétel százalékában	Kiegészítés a beszámítás, kiegészítés alapjának százalékában
	alsó határ	felső határ		
1.	1	7000	0	45
2.	7 001	10 000	0	20
3.	10 001	12 500	10	0
4.	12 501	15 000	20	0
5.	15 001	17 500	40	0
6.	17 501	20 000	60	0
7.	20 001	26 000	85	0
8.	26 001	34 000	95	0
9.	34 001	42 000	100	0
10.	42 001	60 000	105	0
11.	60 001	100 000	110	0
12.	100 001		120	0

Forrás: a szerző saját szerkesztése a 2017. évi C. törvény alapján

Összességében az látható, hogy az utóbbi három évben, azaz 2016-ot követően csupán a rendszer finomhangolása zajlik, a kiadások költségalapú számításának kiterjesztése elmaradt. Helyette a korábbi rendszerben is alkalmazott normatív alapú támogatások képzik a támogatás nagyobb részét, a korábbiakhoz képest néhány korrekciós tételt beépítve a képletbe, valamint kötött felhasználásúvá téve azokat. Így beállni látszik a rendszer, a három kötelező feladatra alkalmazott nettó működési kiadásokra építő támogatási forma és a többi feladatra nyújtott kötött felhasználású normatív támogatások útján.

évi CXXXIII. törvény 2016. január 1-jén hatályos 3. §-a, illetve a költségvetési törvény melléklete szerint kerül megosztásra. Budapest Főváros lakosságyszámaként az egy főre jutó adóerő-képesség számításakor a fővárosi kerületek együttes lakosságszámát kell figyelembe venni.

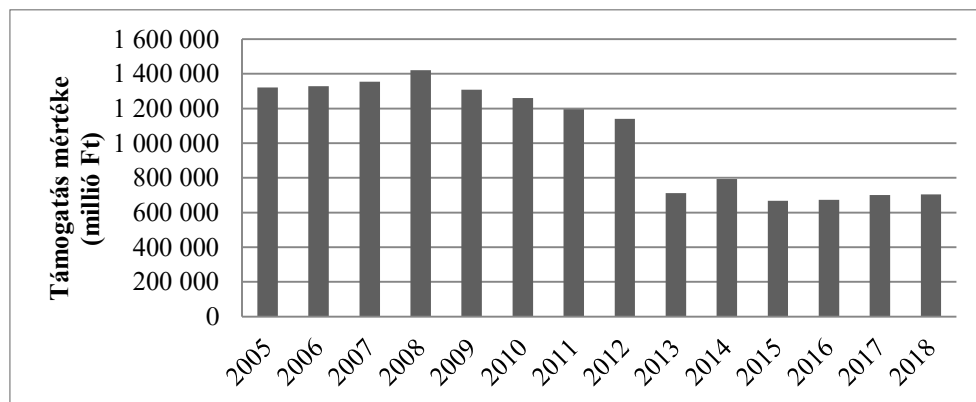
6.5 A feladatfinanszírozás első négy évének gyakorlati tapasztalatai

Az előzőekben kifejezetten a feladatfinanszírozáshoz köthető támogatási gyakorlat kerül áttekintésre, nem vizsgáltam az egyes támogatási formák és azok volumenének alakulását. Így most részletesebben a finanszírozás változásának hatását mutatom be a helyi önkormányzatok költségvetését illetően.³⁸⁸

A forrásszabályozási gyakorlat esetében az 1993 és 2010 közötti adatsorok kerültek feldolgozásra, hivatkozva arra, hogy a finanszírozásban már 2011-től változások következtek be. Az átalakítás közepette módosultak a támogatási jogcímek, módosult az átengedett és megosztott bevételek köre, majd megkezdődött az adósságkonszolidáció is. Ezáltal válik szükségessé a 2011. év esetében meghúzni a választvonalat, azzal a megjegyzéssel, hogy 2013-tól vizsgálhatjuk igazán a jelenlegi rendszert, így a köztes két év egy speciális átmeneti időszakot képez. Fontos továbbá azt is hangsúlyozni, hogy a forrásszabályozási rendszer során bemutatott adatsorok nem hasonlíthatók össze teljes mértékben az ebben a fejezetben bemutatott adatokkal, az előbb említett eltérő módszer, és nem utolsósorban az adatok eltérő forrása miatt. Így jelen fejezetben célom elsősorban nem az, hogy az előző időszakokkal összehasonlítás végezzek, mint inkább, hogy rávilágítsak a legfontosabb változásokra, az új-régi rendszer kialakulására.

19. ábra

A helyi önkormányzatok részére a központi költségvetésből nyújtott támogatások alakulása 2005 – 2018 között (millió Ft)



Forrás: a KSH adatai alapján a szerző saját szerkesztése

³⁸⁸ A gyakorlat elemzésekor segítségemre volt a 2014-ben, Hajdúböszörményben e témában végzett empirikus kutatásom, melynek tapasztalatait lásd: BORDÁS Péter: *Feladatellátás a testületi működésen keresztül*. In: HORVÁTH M. Tamás és BARTA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest, 2014, 229–244.

A 19. számú ábra az utóbbi 12 év központi költségvetési támogatásainak összesített alakulását mutatja. Jól kivehető, hogy változás következett be a 2011-es, majd a 2013-as években. Természetesen mielőtt elhamarkodott megállapításokat tennénk, érdemes leszögezni, hogy önmagában a támogatási szint csökkenése alapján konkrét következtetéseket nem lehet levonni, viszont a tendencia érzékelhető, az okok pedig megvilágíthatóak. A változás elsődleges oka a helyi közfeladatok csökkenése (alapfokú oktatás, majd az egyes egészségügyi és személyes jellegű szociális ellátások centralizálása) volt, mely miatt már nem volt akkora mértékű központi támogatásra sem szükség. Tehát csökkent az ellátott feladatok köre, mellyel együtt csökkent a támogatás is. A másik hatás az adósságkonszolidáció, míg a harmadik a finanszírozás megváltozása, mely megnevezhető. A csökkenéssel Péteri Gábor adatai szerint a helyi kiadások a GDP 7,1%-ára estek vissza.³⁸⁹ Ez a korábbi adatok ismeretében³⁹⁰ azt jelenti, hogy nagyjából harmadával csökkent a helyi önkormányzatok kiadása. A csökkenő központi támogatások és a változatlan formában működő helyi adórendszer azt eredményezte, hogy a saját bevételek aránya nőtt a helyi költségvetésekben. Ez pozitívan volna értékelhető már csak az új, nyílt listás helyi adómegállapítás lehetősége miatt is,³⁹¹ ha nem tudnák az imént bemutatott beszámítás rendszeréről, valamint egyes helyi adók kötött felhasználásúvá tételéről.

Érdemes részletesebben is megvizsgálni az említett 2011 utáni időszakot az egyes támogatási jogcímek tükrében. A 10. számú táblázat a két átmeneti évet és a feladatfinanszírozás négy évének adatsorait veszi górcső alá.

Az első megállapítás, amit tehetünk, hogy összességében tehát csökkent a kormányzati transzferek nagysága, még ha a 2014-es évben egy kisebb növekedés is volt látható – valószínűsíthetően az első próbaév alulkalkuláltsága korrekciójának köszönhetően, hiszen az is látható, hogy a normatív támogatások növekménye okozta mindezt. A 2011–2012-es években jól látható, hogy a forrásszabályozás idején alkalmazott támogatási formák még feltűnnek, de azok jelentősége csökken, úgymint a központosított előirányzatok, a címzett- és céltámogatások vagy épp a vis maior támogatások. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény 2013-ban módosításra került, mely szinte kiüresítette azt, „*tekintettel arra, hogy új címzett támogatások 2007 óta, új céltámogatások pedig 2013-tól nem indulnak, indokolatlan a címzett és céltámogatási rendszer az eddigi formában továbbműködtetése.*” – olvasható a módosítás általános indokolásban.³⁹²

A 2013-as évtől a következő főbb változásokat láthatjuk. Alapvetően a normatív támogatások kötött felhasználásúvá váltak. E támogatás között szerepel a feladatfinanszírozás keretében a korábban említett településüzemeltetési feladatokra kalkulált kiadási szükséglet alapú forrás és valamennyi egyéb feladat támogatására

³⁸⁹ PÉTERI Gábor (2015): *i.m.*, 25.

³⁹⁰ Lásd erről részletesebben: SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 173.

³⁹¹ BORDÁS Péter: *A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám. 4-12.

³⁹² A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosítása – már nincs hatályban.

megállapított normatíva, valamint a korábbi években külön jogcímen nyújtott helyi előadó-művészeti szervezetek támogatása is. Az egyes feladatok centralizálása okán itt érhető tetten leginkább a csökkenés.

10. táblázat

A helyi önkormányzatok számára a központi költségvetésből egyes jogcímenek nyújtott támogatások nagysága 2011 – 2018 között (millió Ft)

Támogatás megnevezése	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Normatív hozzájárulások	582 118,9	473 128,4	0	0	0	0	0	0
Normatív, kötött felhasználású támogatások	183 859,8	173 226,5	504 248,3	544 820,4	537 157,1	499 786,7	555 766,6	622 180,1
Helyi önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadó-művészeti szervezetek támogatása	11 885,4	11 853,0	0	0	0	0	0	0
Központosított előirányzatok	80 937,7	74 870,3	43 190,2	85 242,4	0	0	0	0
A helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatása	41 715,8	44 702,2	56 790,8	21 510,8	104 296,6	77 769,5	452 47,7	48 651
A helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatása	0	0	0	0	0	0	21 275,1	34 575,2
Címzett és céltámogatások	229,3	29,0	34,9	0	0	0	0	0
Vis maior támogatás	5 589,5	2 138,7	5 271,2	5 025,2	0	0	0	0
Egyes önkormányzatok feladatainak támogatása	0	0	28 529,0	18 436,0	23,0	17 017,5	37 951,5	0
A települési önkormányzatot megillető, a településre kimutatott személyi jövedelemadó	126 426,2	113 117,4	0	0	0	0	0	0
A települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklése	93 635,8	91 707,6	0	0	0	0	0	0
Minden egyéb speciális támogatási összesen	69 228,1	81 934,1	36 743,9	48 606,1	25 927,9	24 440,5	40 225,9	0
Valamennyi támogatás összesen	1 195 626,5	1 066 707,2	674 808,4	723 640,9	667 404,6	619 014,2	700 466,8	705 406,3

Forrás: a Magyar Államkincstár (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok>) által közzétett adatok alapján a szerző saját szerkesztése

Bár még 2015 előtt találkozhattunk központosított előirányzatokkal, azok kikerültek a központi költségvetésből a vis maior támogatásokkal egyetemben. Bár több támogatástípus megszűnt, a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása a rendszerben maradt, sőt annak mértéke emelkedést mutat évről évre, ráadásul 2017 óta megbontva jelenik meg a központi költségvetésben működési és felhalmozási célú formában. Ez szintén azzal függhet össze, hogy az általános és az egyes feladatokhoz kapcsolt normatíva nem fedez valamennyi kiadást. Megjelent ugyanakkor az új

rendszerben az egyes önkormányzatok feladatainak támogatására forrást nyújtó jogcím. A gyakorlatban a kormányzati újraelosztás egy sajátos példáját láthatjuk, amikor is központi szintről – alkufolyamatok révén – egyes önkormányzatok külön támogatás kapnak, például stadion vagy kisvasút építésére. Az ilyen egyedi juttatások száma a több tucatot is meghaladja az egyes költségvetési törvényekben.³⁹³ A korábbi rendszerben, ahogyan azt a 4. fejezetben is láthattuk, a felhalmozáshoz kapcsolódó támogatások alapvetően a címzett és céltámogatások keretében értek el az önkormányzatokhoz, viszont ott pályázati úton. A mostani rendszer a pályáztatás ködös képét is megspórolja, s szimplán a kormányzati érdekeknek alárendelten kerülnek elosztásra a források a költségvetési törvényben.

A táblázat adatait megfigyelve még egy fontos változásra szeretném felhívni a figyelmet. 2013-tól, tehát a feladatfinanszírozás bevezetésével egyidejűleg kiiktatásra került a rendszerből a személyi jövedelemadó települési önkormányzatoknak átengedett része, a jövedelem differenciálódás mérséklésének támogatásával együtt. Azaz megszűnt az egyik legfontosabb jövedelemkiegyenlítési mechanizmus, mely bár az utóbbi években nem teljesen eredeti formájában működött, de mégis érdekeltiséget vitt a helyi viszonyokon keresztül a rendszerbe. Ezzel, mint láthatjuk, jelentős forrásoktól estek el az önkormányzatok. Ha már e kategóriáról szó volt, érdemes utalni a gépjárműadókból származó forrásokra, mint megosztott adóbevételekre. Megosztott adóbevétel lévén a helyi önkormányzat szedi be az adót és annak a költségvetési törvényben meghatározott része gazdagítja a helyi bevételek körét. Így ez a központi költségvetés bevételei között jelentkezik, s nem kerül feltüntetésre a kiadások között, így pontos összesített adatsorokat nem tudunk készíteni róla, de a központi költségvetésbe utalt összegek, és a megosztás kulcsának ismeretében ennek mértékére tudunk következtetni. Az biztos, hogy 2012-ig a beszedett gépjárműadó 100%-a helyi szinten maradt, majd 2013-tól jelenleg is, annak csupán csak 40%-a gazdagítja a helyi költségvetési bevételeket. Tehát ha így nézzük, e közvetett, kiegyenlítő támogatási forma is csökkentette a helyi költségvetések nagyságát, a KSH adatai szerint a központba utalt 60% révén 2013-ban 41 230 millió Ft, 2014-ben 42 402 millió Ft, 2015-ben 43 919 millió Ft, míg 2016-ban 42 385 millió Ft összeggel.³⁹⁴ Bár ezen adatok az itt közölt táblázatokban nem szerepelnek, de kiemelésre érdemesek, mivel jelentős hatást gyakoroltak a helyi szint GDP arányos bevételeinek csökkenésére.

A 10. számú táblázat utolsó sora mutatja, hogy minden más jogcímen folyósított központi támogatással együtt mekkora összeg került a helyi kormányzati szintre. A változás a számok nyelvén azt jelenti, hogy 2011-hez képest 2016-ra annak majdnem felére, 51,77%-ára estek vissza a központi költségvetési támogatások – a minimális infláció felszámítása nélkül is. Ugyanakkor az utolsó, 2017-es és 2018-as években egy kismértékű növekedést is láthatunk, mely azt a kérdést veti fel bennünk, hogy vajon

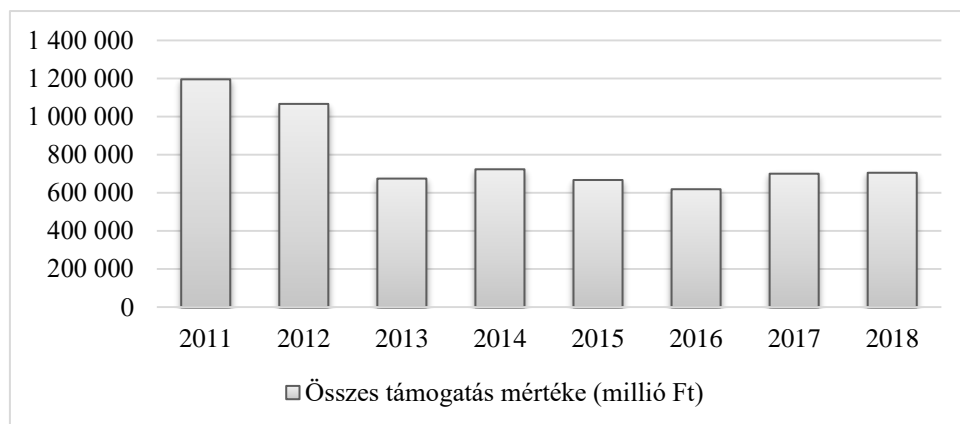
³⁹³ Az egyes támogatott települések listáját lásd részletesen az éves költségvetési törvényekben.

³⁹⁴ Forrás: a Magyar Államkincstár (http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetes-informaciok/koltsegvetes_merleg_6/227/) által a központi költségvetések bevételeiről közzétett adatok (utolsó letöltés: 2017. január 30.)

egy egyszeri korrekcióról van szó, vagy egy ismételt tendenciaváltásról. A mennyiségi változást szemléleti a 20. számú ábra az összesített adatok alapján.

20. ábra

A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása 2011 – 2018 között



Forrás: a Magyar Államkincstár (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok>) által közzétett adatok alapján a szerző saját szerkesztése

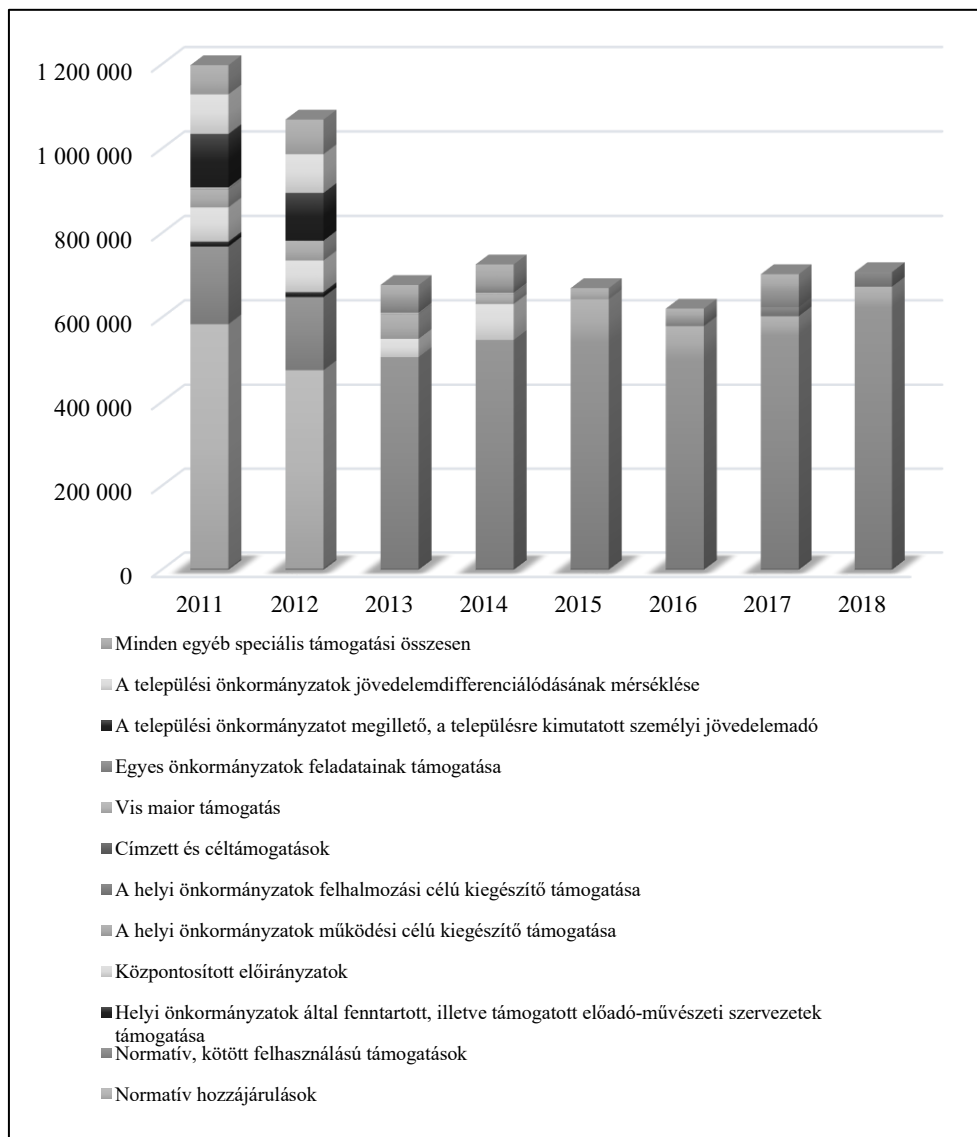
Talán még szemléletesebb a 21. számú ábra, amely egyes támogatási formaként mutatja a központi kormányzati támogatások alakulását, változását. Jól megfigyelhető a támogatási összegek csökkenése mellett a kötött felhasználású normatív támogatások részesedésének növekedése és a támogatási formák sokszínűségének csökkenése – azaz az oszlopok szürke árnyalatainak eltűnése. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a támogatási formák integrálásra kerültek, s kevesebb jogcímen kerül folyósításra a feladatfinanszírozás keretében meghatározott összeg. Ez utóbbi mondatok jellemzik talán leginkább a hazai feladatfinanszírozás által a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások alakulását, hiszen a 2018. évre vonatkozó előirányzatok sem szakítanak az előbb bemutatott tendenciával.³⁹⁵

S, habár a támogatási adatok csökkenő tendenciát mutattak 2017-ig, önmagában mégsem mondhatjuk azt, hogy ténylegesen is csökkent volna a helyi szint támogatása. Azért nem, mert ahhoz a helyi feladatok arányának csökkenését is tudnunk kellene, melyhez pontos, hiteles adatok nem állnak rendelkezésünkre, annak nehéz mérhetősége miatt. Így pusztán a meglévő adatok alapján következtethetünk az átrendeződésre. Az egész jelenséget Gajdusчек György elgondolkodtató módon foglalja össze, amikor azt írja: „A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárhozthatni az önkormányzatokat”.³⁹⁶

³⁹⁵ Lásd erről a 2016. évi XC. törvényt.

³⁹⁶ GAJDUSЧEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet*. Fundamentum, 2012. 2. szám, 71.

A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása, jogcímenkénti bontásban 2011 – 2018 között (millió Ft)



Forrás: a Magyar Államkincstár (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok>) által közzétett adatok alapján a szerző saját szerkesztése

6.6 Az adósságkonszolidáció és a feladatfinanszírozás

A finanszírozási technika megváltozásával gyógyírt kívántak adni a forrásszabályozási rendszer hibáira, melyek körében az alulfinanszírozottságot emeltem ki többek között, ami az önkormányzati alrendszer eladósodásához vezetett. Így érdemes a feladatfinanszírozás bevezetésével párhuzamosan végbemenő adósságrendezést is áttekinteni, hiszen a helyi feladatok körének változása (centralizálása) mellett ez volt a másik fontos vagy fontosnak mutatott folyamat, mely a legjelentősebb változásokat hozta. Sőt, egyesek szerint az adósságkonszolidáció az önkormányzati rendszer több mint húsz évének legnagyobb csapása volt.³⁹⁷

Jelen fejezet célja tehát az adósságkonszolidáció legfőbb állomásainak kiemelése és a hatásának értékelése, s nem kerül részletesen bemutatásra az önkormányzati szektor eladósodása, az adósságrendezési eljárás szabályozása, hiszen az utóbbi témában Gyirán Zoltán nemrégiben született munkája mindezt megteszi.³⁹⁸

Ahhoz, hogy az adósságrendezésről beszélni lehessen, szükséges legelőször az adósság fogalmának tisztázása. Általános megfogalmazásban adósság alatt a pénzügyi instrumentumokban (hitel, kötvény) fennálló, hitelviszonyon alapuló kötelezettséget, továbbá a lejárt szállítói tartozásokat és a kamatkiadások érthetjük.³⁹⁹ Az adósságot keletkeztető ügyletek körét és az államadósság számítási módszerét a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény tartalmazza.⁴⁰⁰

Az önkormányzati alrendszer eladósodása a rendszerváltástól fokozatosan került előtérbe, mely több okra vezethető vissza. Az egyik, mint az az előző fejezetek adataiból is következtethető volt -, hogy a helyi feladatok számának emelkedésével nem tartott léptéket a finanszírozási rendszer, tehát a feladatok decentralizálásával az adósság is decentralizálásra került. Másfelől megemlíthetjük azt is, hogy a helyi fejlesztések érdekében, sokszor az Európai Unió támogatás igénybevételéhez kapcsolódóan beruházási célú hitelek felvételére kényszerültek az önkormányzatok. Lentner Csaba megjegyzi, hogy ez azért is volt problémás, mivel a központi költségvetésből beruházásra adott forrásokat sokszor bűjtatottan a folyó hiány kiegyenlítésére használták.⁴⁰¹ Ami pedig a beruházásokra felvett hiteleket illeti, azok legtöbbje nem termelő beruházásra került fordításra, hanem jellemzően középületek felújítására, közösségi célú létesítmények kialakítására vagy épp infrastruktúra-fejlesztésre. Gondot okozott továbbá az is, hogy a megvalósult beruházások

³⁹⁷ Lásd erről részletesen: HEGEDŰS József – PÉTERI Gábor: *A helyi önkormányzatok államosítása*. In: MAGYAR Bálint – VÁSÁRHELYI Júlia (szerk): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam*. Noran Libro, Budapest, 2014.

³⁹⁸ Lásd erről részletesebben: GYIRÁN Zoltán: *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben*. Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2016.

³⁹⁹ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i. m.*, 271.

⁴⁰⁰ 2011. évi CXCV. törvény, 2. § – 3. §.

⁴⁰¹ LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 332.

fenntartására sem rendelkeztek kellő fedezettel az önkormányzatok.⁴⁰² Ezt az egész helyzetet súlyosbította a gazdasági világválság kibontakozása, mely elmélyítette a problémákat. Viszont ahogyan korábban is láttuk, az adósságtörlesztés nagyságrendje csupán pár százalékát tette ki az önkormányzati rendszer kiadási oldalának és a településkategóriák figyelembevételével sem állítható egyértelműen az, hogy általános eladósodás lett volna megfigyelhető.

Az Állami Számvevőszék számos vizsgálatot végzett és jelentést adott ki az adósságállomány vizsgálatával kapcsolatban az adósságkonszolidáció előkészítése előtt. Egy 2012-es jelentésből⁴⁰³ kiderül, hogy az adósságállomány jellemzően a megyei önkormányzatoknál, a nagyobb városoknál és a megyei jogú városoknál összpontosult, a kisebb településeken még összességében is az államadóssághoz képest elenyésző hányadban voltak jelen. A jelentés szerint a 2010 végén fennálló 1257 milliárdnyi adósság több, mint 84 százaléka az előbb említett kategóriákból került ki.⁴⁰⁴ Tehát ez is azt bizonyítja, hogy az egész rendszerre levetített általános és jelentős eladósodás nem helytálló. De természetesen nem szabad elbagatellizálni sem a kérdéskört, mert ahogyan több tanulmány is utal rá, az adósságok összetétele révén az önkormányzati alrendszer pénzügyi kockázata fokozatosan romlott.⁴⁰⁵

Az önkormányzati szektor hitel- és kötvényállományának alakulását mutatja az alábbi 22. számú ábra, a válságot megelőző évektől a 2010-es kormányváltás időszakáig. Bár érdemes megjegyezni, ahogy Gyirán Zoltán is utal rá, hogy a legnagyobb adósságállomány felhalmozódása a 2002 és 2008 közötti időszakra tehető.⁴⁰⁶ Továbbá fontos azt is jelezni, hogy ahány statisztika, annyiféle adatot találhatunk az adósság nagyságáról, így igazából a nagyságrendeken van a hangsúly (a 22. számú ábrát érdemes összevetni a 5. számú melléklettel), de a 2010 végén fennálló teljes adósság mértékét 1257 milliárd forintra tehetjük.

Az ábráról leolvasható, hogy az adósság folyamatosan növekedett, mely nem a hitelfelvételben, mint inkább a kötvénykibocsátásban öltött testet. Az adósságot egy lakosra levetítve ez azt jelentette, hogy 125 ezer forint helyi adósság jutott minden egyes főre. Érdekes, hogy a 2010-es növekedésben már nem az új hitelfelvétel vagy kötvénykibocsátás játszott szerepet, hanem a devizában fennálló tartozások

⁴⁰² Így találkozhattunk olyan helyzetekkel, mint Nyíradonyban, ahol az önkormányzat uniós forrásból és hitelből uszodát építtetett, de annak üzemeltetésére már nem volt fedezete így két évig üresen állt az intézmény. Forrás: <http://vs.hu/gazdasag/osszes/jaj-annak-aki-nem-fideszes-polgarmestert-valaszt-0504#!s0> (letöltés dátuma: 2017. január 22.)

⁴⁰³ Állami Számvevőszék 1282. számú jelentése: Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről. 2012. április. 93-97, 115-119.

⁴⁰⁴ Ezt mutatja az, hogy a 19 megyei és a 23 megyei jogú városi önkormányzatot terhelte az adósság 40%-a (501 Mrd Ft), a 304 városi önkormányzatot 31%-a (383 Mrd Ft). A fővárosi és a kerületi önkormányzatok adósságállománya együttesen 22% (270 Mrd Ft), míg a nagyközségeké, községeké összesen 7% (93 Mrd Ft) volt.

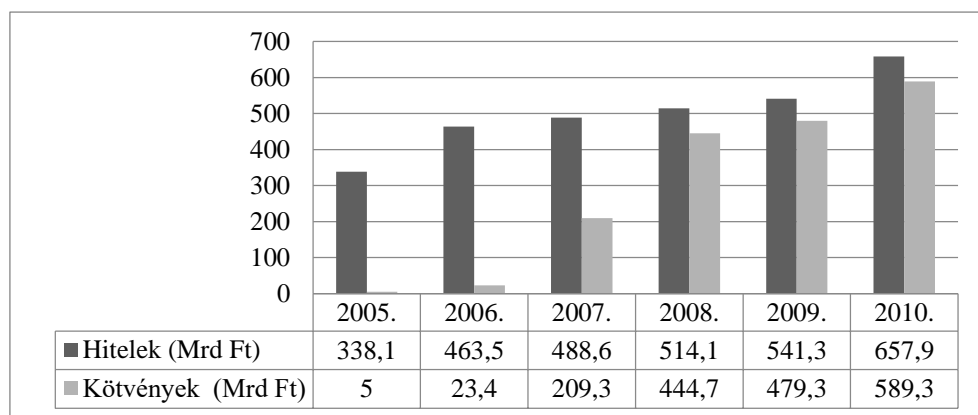
⁴⁰⁵ Lásd erről: LENTNER Csaba (2014): *i.m.*, 333., vagy VASVÁRI Tamás (2013): *i.m.*, 156.

⁴⁰⁶ GYIRÁN Zoltán (2016): *i.m.*, 183.

árfolyamváltozások miatti átértékelése.⁴⁰⁷ Az előzőekben nem került említésre, de a folyamatban komoly kockázatot jelentett az önkormányzati vállalatok eladósodása is, melyek a közfeladat-ellátás egyik meghatározó elemei voltak.⁴⁰⁸ Ezzel együtt, a 2010-es választások eredményeképpen felálló új kormány zászlajára tűzte az államadósság csökkentését (számos jogforrásban és számos formában alkalmazva azt), melynek egyik eleme lett az önkormányzatok adósságkonszolidációja.

22. ábra

A hitel és kötvényállomány átalakulása 2005 és 2010 között (Mrd Ft)



Forrás: Belügyminisztérium adatai alapján a szerző saját szerkesztése⁴⁰⁹

Maga a folyamat négy lépcsőben zajlott. Első körben a 2011 végén a megyei önkormányzatok több, mint 197 milliárd forintnyi adósságát vállalta át az állam, mely egyik indoka volt a megyei szint intézményfenntartó és közszolgáltatás-szervező feladatának megszűnése. A második kör 2012. december 31.-én zárult le, melyben az 5000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező települések adósságát vállalta át teljes egészében az állam. Ez egy látványos intézkedés volt, hiszen az önkormányzatok több mint felét érintette, de pont náluk állt fent legkevésbé az eladósodottság. Jól mutatják ezt az adatok, hiszen 1710 települési önkormányzat és 10 többcélú kistérségi társulástól csupán 84 milliárd forintnyi adósság került átvállalásra. Majd 2013-ban

⁴⁰⁷ Állami Számvevőszék: *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól.* 2011. 2. Elérhető:

https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1lgygy%C5%B1l%C3%A9snek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles__1_.pdf (letöltés dátuma: 2017. január 20.)

⁴⁰⁸ Állami Számvevőszék 2012-es 1282. számú jelentése.

409 TÁLLAI András: *Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai*. Előadás: 2011. április 7.
Elérhető:

letöltés dátuma: 2017. január 20.)

következett a harmadik kör, mely keretében az 5000 fő lakosságszám feletti települések adósságát részlegesen konszolidálta az állam a település adóerőképességének függvényében 40-70% közötti mértékben. Bár ez mindösszesen 278 települést érintett, de több, mint 614 milliárd forint összegben. Az utolsó nagy dobásra 2014 februárjában került sor, amikor is immáron valamennyi település, – lényegében már csak a városok hátramaradt – összesen több, mint 472 milliárd forintnyi adósságát vállalta át az állam.⁴¹⁰ Az adósságkonszolidáció négy körének összesített adatait mutatja a 11. számú táblázat.

11. táblázat

Az adósságkonszolidáció négy évének összesített adatai

Év	Mértéke (milliárd forint)
1. kör: 2011	197,601
2. kör: 2012	84,763
3. kör: 2013	614,397
4. kör: 2014	472,133
Összesen:	1368,894

Forrás: a Nemzetgazdasági Minisztérium által közérdekű adatigénylés útján nyújtott adatok alapján
a szerző saját szerkesztése

Bár a kormányzati kommunikációban és a közzétett adatokban nincs teljes egyezés, ahogyan a költségvetési zárszámadásokból sem állapítható meg pontosan, hogy mennyit költött az állam az önkormányzatok adósságkonszolidációja során, de összességében talán az 1368 milliárd forintnyi összeg állhat közel a valósághoz. Mindennel együtt a 3173 (KSH 2013-as adata alapján) települési önkormányzat közül 2016 volt érintett valamelyik körben, amelyek kiegészültek a megyei önkormányzatokkal és egyes társulásokkal.

A folyamat lezárását követően 1175 olyan önkormányzat marad, amely nem részesült az adósságkonszolidációban, mivel nem volt adóssága. Itt persze felmerül a kérdés, hogy ezek az önkormányzatok felelősen gazdálkodtak-e, vagy csupán a rendszernél fogva nem volt lehetőségük hitelhez jutni. Ettől függetlenül a kormány a jó gazdálkodást kompenzálva egy ötéves programot hirdetett meg 2014-ben, melyben az adósságkonszolidációban nem érintett önkormányzatokat támogatják. A Kormány tájékoztatása szerint végül 1172 önkormányzat kapott pályázati úton összesen 43 milliárd forint támogatást,⁴¹¹ mivel a korábbiakkal ellentétben 2016-ban véget is ért a program. Természetesen a jelenlegi gyakorlatot felismerve kötött felhasználású

⁴¹⁰ 2013. évi CCXXX. törvény 67.§ - 68.§., továbbá a kormány.hu oldalon közzétett adatok alapján.

⁴¹¹ 2014-ben 12,1 milliárd forint, 2015-ben 9,5 milliárd forint támogatást nyújtottak, míg 2016-ban kifizették egyben a következő évekre tervezett összegeket is 21,4 milliárd forint értékben.

támogatásra lehetett pályázni, többek között épületek, utak, hidak, járdák, csapadékelvezetési rendszerek fejlesztésére, köztemetők felújítására, településrendezési tervek készítésére, valamint a helyi munkahely teremtési (közmunka) programok megvalósítására.⁴¹² Sőt 2016-ban ez kiegészült azzal, hogy olyan épületek felújítását és megvásárlását is megengedte a költségvetési törvény, amelyek a jövőben a kötelező önkormányzati feladatellátást (óvodai nevelés, szociális feladatok, kulturális feladatok, igazgatási tevékenység) szolgálják majd.⁴¹³

Az adósságrendezés részletekbe menő folyamatának ismertetése nélkül is láthatóvá válik, milyen nagyságrendekről és milyen határról beszélhetünk a 4. kör lezárását követően. Ugyanakkor az önkormányzati alrendszer „kimentése” és annak ára nehezen értelmezhető. Hiszen az egész folyamat kiindulópontja arra vezethető vissza, hogy a korábbi forrásszabályozási rendszer alulfinanszírozottsága révén adósságállomány alakult ki a lokális szinten. Ennek kezelésére a feladatfinanszírozásra történő átállás és a kormányzati ideológiában meghúzódó erős állam elmélete egyetlen kiutat rajzolt fel az önkormányzatok számára. A legjelentősebb helyi feladatok ellátásának centralizálásával alapot teremtettek a helyi adósság átvételére is, – vagy épp fordítva. Ahogyan Horváth M. Tamás fogalmaz: „... a válság és a beavatkozás vélt szükségessége okot, a „rendteremtés” könnyen elfogadható célt adott az átalakítás számára.”⁴¹⁴ Kiemeli továbbá, hogy a válsághelyzet lefestése téves volt, melynek egyetlen célja az elkerülhetetlen beavatkozás látszatának keltése lehetett. Tehát az új finanszírozási rendszer meg sem próbálta kezelni a korábbi hibákat, mindenkinek egyszerűbb volt a kártyák újraosztásával, tiszta lappal folytatni a munkát.

A csökkenő helyi szerepkörök mellé erősebb garanciális szabályok léptek életbe, melyek a korábbi „felelőtlen” gazdálkodás megakadályozását lettek hivatottak szolgálni – a jogalkotó szerint. A Mötv., Gstv. szabályai által egy erős költségvetési korlátokkal rendelkező rendszer felé mozdultunk el. Ezzel együtt talán azt mondhatnák, hogy elérte a kormányzat a célját, az önkormányzati alrendszer teljes adóssága felszámolásra került. Aztán kiderült tévedtek, mikor azt hitték, hogy megáll az adósság növekedése.⁴¹⁵ Mint az már 2014 végén láthatóvá vált, az önkormányzati

⁴¹² <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/hirek/2014-ota-43-milliardot-kaptak-az-adossagkonszolidacioban-nem-erintett-onkormanyzatok>

⁴¹³ 2015. évi C. törvény, 3. sz. melléklet, II/8. pont.

⁴¹⁴ HORVÁTH M. Tamás: *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása*. MTA Law Working Papers, 2014/4. 6.

⁴¹⁵ Érdemes megjegyezni, hogy az adósságkonszolidáció után a Kormány részéről Pintér Sándor tett olyan kijelentést, mely az adósságkonszolidáció részleges kudarcára utal. Ugyanis úgy nyilatkozott, hogy abban bíztak, hogy sikerült megállítani az önkormányzatok eladósodását. Viszont tévedtek – fejtette ki-, az önkormányzatok ugyanis, ha most már magukat nem képesek, akkor eladósítják vállalataikat. A teljesen önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál 620 milliárd forint, a 10-50 százalék közötti önkormányzati tulajdonú vállalatoknál pedig 382 milliárd forint adósság halmozódott fel, azaz 1002 milliárd forintos további adósság van az önkormányzati vállalatoknál. Állami Számvevőszéknek, Az önkormányzatok ellenőrzésének tapasztalatairól, a jó gyakorlatokról – című konferencia, 2014. december 12.

tulajdonú közfeladat-ellátó vállalatok léptek az eladósodás pályájára. Amennyiben e tendencia folytatódik, érdemes lesz azt is vizsgálni, hogy milyen szerepet játszik ebben a helyi közfeladatok ellátása során alkalmazott hatósági ármegállapítás és a többségi vagy kizárólagos önkormányzati részesedés előírása.

A 2010-es reformhullám során megkezdődött az önkormányzati szektor újraszabályozása is. Az MÖtv. erősebb garanciális szabályokat vezetett be a helyi költségvetési gazdálkodásban és a hitelfelvételben, jelentősen csökkentette a helyi közfeladatok és közszolgáltatások körét, próbát tett a feladatfinanszírozás bevezetésére, ami a gyakorlatban igazán sohasem valósult meg. Ugyanis az új típusú finanszírozási rendszer nem az eredetileg szándékolt módon került bevezetésre, melyet az önkormányzati törvény módosításából és az ahhoz kapcsolódó indokolásból is levezethetünk. A feladatfinanszírozás hazai gyakorlata így nem egyezik meg a fogalom elsődleges nyelvtani jelentésével, sem pedig a korábbi fejezetekben bemutatott nemzetközi gyakorlattal. A feladatalapú számításra csak a bevezetés kezdeti első két évében találunk utalást, azt is csak három helyi közfeladat esetében, majd az utóbbi évek költségvetési törvényéből szinte teljesen kikerült a kiadási szükségletek kalkulációja, az arra való utalás. Lényegében a forrásszabályozási rendszer feladat, kiadásorientált szabályozásáról van szó, számos elemet megtartva a korábbiakból, azzal az eltéréssel, hogy nőtt a kötött felhasználású támogatások szerepe.

A jelentősebb helyi közfeladatok centralizálásra kerültek, az önkormányzatoknál csak kisebb költségigényűek maradtak. A helyi költségvetési gazdálkodás többféle korlát közé terelődött, mely bár a forrásszabályozási rendszer egyes hibáira gyógyír lehetne, de közben a helyi pénzügyi autonómia látta kárát. Ahogyan Hegedűs József és Péteri Gábor fogalmaz, a helyi költségvetések és a helyi közszolgáltatások működési logikájával ellentétes átalakítás történt, mely felszámolja az elmúlt évtizedek során elért pozitív eredményeket.⁴¹⁶

A helyi önkormányzati alrendszer adóssága önmagában nem volt jelentősnek mondható a teljes államadóssághoz viszonyítva. A legfőbb gond annak összetételében keresendő, de meglátásom szerint az sem eredményezte volna a rendszer összeomlását, mivel az adósság legnagyobb része csupán az önkormányzatok kis százalékát érintette. Így önmagában az adósságkonszolidáció inkább csak eszköz volt, mint gyógyír a problémára. A folyamat révén „jelentős” pénzügyi tehertől szabadította meg az önkormányzatokat, az autonómia oldaláról nézve viszont drága áron. Ugyanis mindez azt eredményezte, hogy az adósság átvállalásával a legnagyobb helyi feladatok ellátását is átvette az állam, s ezzel a helyi költségvetés kiadási szintje jelentősen csökkent. Ezzel pedig az amúgy sem széles helyi pénzügyi önállóság tovább csökkent.

⁴¹⁶ HEGEDŰS József – PÉTERI Gábor: *Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatosság*. Szociológiai Szemle, 2015/2, 90.

7.

A helyi önkormányzatok saját bevételeinek szerepe a feladatfinanszírozásban, különös tekintettel a helyi adórendszerre

A települési önkormányzatok 2015. január elsejétől élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy a korábbi helyi adókon kívül újabb adót vezessenek be olyan adótárgyra, melyet még nem terhel központi fizetési kötelezettség, továbbá melyet törvény nem tilt. Ez a megoldás nemcsak újszerűsége, hanem szakmai megítélésének többoldalúsága miatt is fontos, hogy elemzés tárgyát képezze. A fejezet a legújabb fejleményekre reagálva, egyfelől a saját bevételek körét elemzi, majd a települési adó és a helyi adók viszonyát kívánja rendszertani szempontból bemutatni, másrészt kitér a települési adóval kapcsolatban felmerülő gyakorlati tapasztalatokra és elvi kérdésekre. Arra keresi a választ, hogy hogyan illeszkedik a hazai helyi adó- és bevételi rendszerbe ez az új bevételi forrás, milyen lehetőségek állnak az önkormányzatok előtt. Továbbá megvilágításra kerül az is, hogy a települési adóra vonatkozó szűk jogszabályi kör hogyan biztosítja a helyi adókkal szemben támasztott társadalmi garanciákat.

7.1 A saját bevételek körének meghatározása

A helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb elemét képezik a saját bevételi források, melyek eltérő arányban vannak jelen az egyes országokban, ahogyan azt a 2. fejezet nemzetközi összehasonlításában is láttuk. A saját bevételek fontosságára a pénzügyi föderalizmus elméletei is felhívták a figyelmet, amely a helyi feladatellátás költséghatékony működésének egyik alapfeltétele lehet.⁴¹⁷ Ezzel összefüggésben tehát a saját források arányának növelését jelölik meg, mely a pénzügyi autonómián keresztül képes lehet a hatékonyság növelésére, természetesen az átláthatósági és elszámoltathatósági szempontok rendszerbe építésével. Arra vonatkozóan viszont nincs egységes standard, hogy mekkora legyen a helyi saját bevételek nagysága, mivel nemcsak a bevételi szerkezet, hanem a helyi pénzügyekre vonatkozó szabályozás is befolyásolja a feladatellátást. Ugyanakkor Richard Bird arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi bevételek arányának meghatározásakor a legnagyobb bevétellel rendelkező önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához elegendő forrásokat kell alapul venni.⁴¹⁸

Ezzel szemben a bevételi oldalt vizsgálók azt helyezik előtérbe, hogy a hatékony feladatellátáshoz az önkormányzatoknak lehetőség szerint a minimális forrásköltséget

⁴¹⁷ MUSGRAVE, Richard A. (1959): *i.m.*, továbbá OATES, Wallace E. (1972): *i.m.*

⁴¹⁸ BIRD, Richard. M.: *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*. National Tax Journal, 1993, 46 (2), 207–272.

kell biztosítaniuk a saját bevételeik révén.⁴¹⁹ Ennek tükrében érdemes egy pillantást vetni a saját bevételek arányának nemzetközi összetételére. A 12. számú táblázat az állami támogatások és a saját bevételek egyes formáinak arányát veti össze.

12. táblázat

Önkormányzati bevételi struktúra egyes európai OECD országokban, 2015

		A teljes bevétel százalékában megosztva				
		Állami támogatások	Díjbevételek	Magánjogi bevételek	Szociális transzferek	Adóbevételek
		%	%	%	%	%
Föderális és kvázi föderális országok	Ausztria	74,4	10,8	2,3	2,9	9,6
	Belgium	60,3	8,7	2,0	6,7	22,4
	Németország	26,6	11,7	1,5	4,1	56,1
	Spanyolország	51,5	8,4	0,5	0,3	39,3
	Svájc	21,2	20,3	4,2	0,2	54,1
Unitárius országok	Csehország	43,5	13,7	1,2	0,1	41,4
	Dánia	59,8	4,7	0,4	0,2	34,9
	Észtország	85,0	10,1	1,1	0,2	3,5
	Finnország	29,3	22,8	2,4	0,0	45,5
	Franciaország	32,9	15,8	1,0	0,3	50,0
	Görögország	65,2	10,1	0,8	0	23,9
	Magyarország	61,7	9,4	0,7	0,1	28,1
	Izland	11,1	10,3	2,6	0	76,0
	Írország	46,6	27,3	0,6	4,7	20,8
	Olaszország	43,9	11,5	1,2	0,5	43,0
	Lettország	31,8	8,6	0,3	0,7	58,6
	Luxemburg	53,0	19,8	1,0	0,2	26,0
	Hollandia	72,5	13,4	2,4	1,8	10,0
	Norvégia	45,7	12,8	4,1	0	37,4
	Lengyelország	57,3	8,6	1,3	0	32,7
	Portugália	36,5	16,3	3,2	5,0	39,0
	Szlovákia	75,7	15,9	0,9	0,6	7,0
	Szlovénia	45,4	15,2	0,6	1,2	37,7
	Svédország	32,6	9,9	1,4	2,6	53,5
	Egyesült Királyság	68,1	13,3	0,8	2,9	14,9
OECD átlag		37,7	14,8	2,1	1,4	43,9
EU28 átlag		45,1	11,7	1,3	2,2	39,8

Forrás: az OECD.Stat (2015) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

⁴¹⁹ KOVÁCS Gábor: *Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban*. In: TOMPOS Anikó – ABLONCZYNÉ Mihályka Livia (szerk.): *Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai*. Széchenyi István Egyetem, 2014, 45–52.

Jól látható, hogy hazánkban a saját bevételek az összes forrás alig egy harmadát tették ki a vizsgált 2015-ös évben. A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének általános tipizálására a 3.2 fejezetben került sor, így jelen fejezetben már csak a hazai rendszertan került a vizsgálat fókuszába. Azon belül is a helyi adórendszer kap nagyobb hangsúlyt, annak fontossága miatt.

Az elemzést érdemes a jogforrások szintjén kezdeni. Ehhez először is a Mötv. ad támpontot a saját bevételek körének meghatározásához, mely alapján ide sorolandók:

- a helyi adók;
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.⁴²⁰

Első ránézésre nagyon szerteágazónak tűnhet a saját bevételek köre, a gyakorlatban azonban a többi forráshoz képest, néhány önkormányzat kivételével, – a helyi adókat leszámítva – csekély jelentőséggel bírnak.

A másik jogforrás, amely megemlíthető, az a 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, mely az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szól, s a 2. §-a szintén meghatározza a saját bevételek körét, ugyanakkor kissé eltérő módon, hat kategóriát nevesítve. Ez alapján saját bevétel:

- a helyi adóból és a települési adóból származó bevétel,
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel,
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel,
- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel,
- bírság-, pótlék- és díjbevétel, valamint
- a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülés.⁴²¹

Fontos megemlíteni, hogy a rendelet külön nevesíti például a helyi adó mellett a települési adót, mely arra enged következtetni, hogy az utóbbi nem egyenlő a helyi adókkal, legalább is eltér attól. E megkülönböztetést azért fontos kiemelni, mert a későbbiekben részletes tárgyalás alapját képi. A szakirodalmak szintjén sem egységes a kép a saját bevételeket illetően. Bár a legtöbb tanulmány az önkormányzati törvényre hivatkozva veszi át annak felsorolását, de egyesek ide sorolják az átengedett központi adókat is.⁴²²

A csoportosítástól függetlenül változatos képet mutat településenként a saját bevételek aránya, s annak eloszlása is az egyes kategóriák között (lásd erről a 2., 3., és

⁴²⁰ Mötv. 106. § (1) bekezdés.

⁴²¹ 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, 2. § (1) bekezdés.

⁴²² ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 241.

7. számú mellékleteket), mindazonáltal általánosságában elmondható, hogy a helyi adók a legjelentősebbek ezek közül.⁴²³

7.2 Helyi adók a hazai rendszerben

A települési önkormányzatok bevételi szerkezetében 1990-től⁴²⁴ egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak, ahogyan arra már a korábbi fejezetekben is utaltam. A Htv. hatálybalépésével számos központi és tanácsai adó, fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1. napjával, ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, házadó, nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy épp a gyógy- és üdülőhelyi díj. A helyi adók bevezetésének jogosítványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben,⁴²⁵ helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló törvényben meghatározott keretek között.

Tehát a helyi adók kivetése sohasem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek.⁴²⁶ E módszert egyesek zárt listás helyi adómegállapítási rendszernek nevezik,⁴²⁷ mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki. A nemzetközi gyakorlat az ilyenfajta helyi adókivetési módszert alkalmazza inkább, a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt ugyanis azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozhatják, mely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. Ez utóbbi körbe tartozhat a fejezet bevezetésében megemlített települési adónak nevezett helyi adótípus.

A zárt listás adómegállapítási módhoz jelenleg 5 adónem tartozik a helyi adók körébe, melyek a Htv. alapján a következők:

- építményadó,
- telekadó,
- magánszemély kommunális adója,

⁴²³ Lásd erről: VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005, 28–29.

⁴²⁴ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, továbbiakban: Htv.

⁴²⁵ Az adók mértékének és a mentességek, kedvezmények kötelező rendszerében születtek kisebb módosítások.

⁴²⁶ GREGÓCZKI Etelka: *A helyi adók és a gépjárműadó - a helyi adók tervezése, beszédese, gazdasági szerepe*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerológiai Tankönyvkiadó, Budapest, 2015, 703–730.

⁴²⁷ Lásd erről: KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben*, Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1. 11–12.

- idegenforgalmi adó,
- helyi iparüzési adó.

Rendszertanilag az első kettő a vagyoni típusú, a második kettő a kommunális típusú, míg az utolsó a tevékenység típusú adók közé sorolható.⁴²⁸ Mint a feladatfinanszírozás esetében is láttuk, a legfontosabb ezek közül a helyi iparüzési adó, mely egyúttal a bevételi kapacitás mérőszáma is a beszámítás technikája révén (lásd erről a 9. számú táblázatot). A helyi adóztatás kérdése hazánkban így az új finanszírozási rendszer tükrében fokozottan előtérbe került, ugyanakkor számos problémával néz szembe, mely megoldása jelenleg is napirenden lévő kérdés.⁴²⁹

7.3 A települési adó rendszertani megközelítése

A települési önkormányzatok tehát 2015. január 1-től élhetnek azzal az új jogosítványukkal, hogy szabadon állapíthatnak meg olyan települési adót, melyet más törvény nem tilt, feltéve, hogy az adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ennek keretében számos új kérdés merül fel a helyi adórendszerrel, a települési adóval kapcsolatban.

A települési adó rendszertani elhelyezése problémás több tekintetben is, így legelőször annak körüljárását kell megtenni. A jogalkotó a Htv.-ben nem a korábbi taxáció végére tette a települési adót, mint egy választható helyi adó típust, hanem a jogszabály elején az általános rendelkezéseknél az 1/A. §-ban szabályozza a bevezetés lehetőségét. Tovább bonyolítja az elhelyezését, hogy a törvény címébe nem került be a települési adó kifejezés, mely arra utal, hogy a helyi adóktól nem független kategória. Felmerül tehát az a kérdés, hogy a helyi adók és a települési adó viszonya hogyan alakul rendszertanilag. E kérdés megválaszolásához véleményem szerint a helyi adók definícióját kell megvizsgálni.

Helyi adók alatt fogalomhasználatomban azokat a települési szinten kivetett adókat értem, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg és felhasználása részben vagy egészben helyi szinten történik. Vannak olyan definíciók, melyek a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, de véleményem szerint e két jellemző különösen az, amely elhatárolja a megosztott vagy átengedett központi adóktól és a központi adóktól. Hiszen azt a tényt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogyha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget a központi államháztartás részére kell fizetni, akkor nem beszélhetünk tényleges helyi adóról.⁴³⁰ A fenti fogalommal összevetve a települési adó szabályait megállapítható, hogy a főbb vonásaiban egyezik a két típus. Mindkettő esetében a helyi képviselőtestület jogosult rendeleti formában megállapítani a helyi fizetési kötelezettséget. Döntési jogosítványuk van arra vonatkozóan, hogy bevezetik-e, vagy sem az egyes típusú adókat, illetve, ha bevezetik,

⁴²⁸ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 241.

⁴²⁹ SZMETANA György: *A helyi adórendszer változásának lehetséges új irányai*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 35–44.

⁴³⁰ A Htv. 8§. (1) rögzíti, hogy az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzatot illeti meg.

akkor a mérték megállapítására is kiterjed e jogosítvány. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett, melyről még lesz szó. Így véleményem szerint, az ilyen és hasonló fizetési kötelezettségeket helyi adóknak nevezzük, azaz a fogalom használatakor beleértjük a települési adót is. Ugyanakkor van lehetőség és indokolt is különbséget tenni a helyi adók két formája között, nevezetesen a Htv. taxatíván felsorolt adónemei és a települési adó keretében bevezethető adók között.

7.4 A klasszikus helyi adók és a települési adó elhatárolása

Álláspontom szerint a helyi adók két altípusba sorolhatóak, egyfelől megkülönböztethetünk klasszikus helyi adókat, másrészt a települési adót, melynek szabályozása atipikus. Az első típusba a Htv. alapján kivethető, következő adónemek sorolandóak: a telekadó, az építményadó, a magánszemély kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó. Míg a másik csoportba a települési adóra vonatkozó atipikus szabályok által bevezetett adók tartoznak, melyek településenként eltérő formát ölthetnek, ilyen lehet például a földadó, a magas építmények adója, motoros vízi járművek adója, póniloadó stb. A két típus közötti különbségtételt az alábbi szempontok alapján tehetjük meg:

Első szempont, amely vizsgálat tárgyát képezheti, az az adóalany és az adótárgy kérdése. A klasszikus helyi adók egyértelműen, taxatíván felsorolásra kerülnek a törvényben, a helyi önkormányzatok pedig választhatnak, melyiket vezetik be, azaz ahogyan korábban említettem, zártnak vagy korlátozottnak is nevezhető a rendszer. Itt csupán az adó bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönthet a képviselő-testület az adótárgy meghatározásában nincs szerepe. Ugyanígy az adó alanya is rögzített, legfeljebb a kedvezmények, mentességek eszközével élhetnek az önkormányzatok. A települési adó esetében viszont nincs konkrét adótárgy és adóalany meghatározva. A jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vethető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amely adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Azaz a kettős adóztatás tilalma ez esetben is kell, hogy érvényesül. De nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó, tehát csak magánszemélyekre vonatkozhat. A törvény az adó tárgyát sem nevesíti, így az említett korlátok figyelembevételével bármi szóba jöhet, az önkormányzatok leleményességén múlik annak meghatározása. Ez esetben tehát egy nyílt listás rendszerről beszélhetünk, így akár önkormányzatonként eltérő lehet a kivetett települési adók típusa, száma. Természetesen azt látni kell, hogy nem olyan végtelen a lehetőségek tára, hiszen a legtöbb helyi jövedelemre, vagyonelemre már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség.

Másik szempont lehet az adó mértékének megállapítása, mely alapján megkülönböztethetünk korlátozott vagy korlátlan megállapítási módot. A klasszikus helyi adóknál a Htv. alapján meghatározásra került az egyes adónemek tekintetében

egy felső határ, azaz egy adómaximum, amely nem léphető túl.⁴³¹ Így csak e korlátok között, a helyi sajátosságokhoz igazítva állapíthatják meg az adók mértékét. Viszont a települési adó tekintetében nem tartalmaz a jogszabály a mértékére vonatkozó előírást, ahogyan a klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályok legtöbbjét nem is kell rá alkalmazni, azaz megállapítható, hogy nincs adómaximuma. Tehát a települési önkormányzatok saját maguk határozzák meg, határt csak a realitások, illetőleg az Alaptörvény közteherviselésre vonatkozó szabályai szabnak.

Különbséget tehetünk harmadrészt a helyi adókból származó bevételek kötött vagy szabad felhasználhatósága tekintetében is. A klasszikus helyi adóknál részben vagy egészben szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket. A szabad felhasználás részbeni célja az önként vállalt feladatok finanszírozása lenne, így a klasszikus helyi adók az önkormányzatiság valódi kibontakozásához járulnak hozzá. Tehát ezeket a bevételeket lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, amire éppen szüksége van, ezzel rugalmasságot, pénzügyi szabadságot biztosít a rendszer. Ugyanakkor, annyiban korrigálni kell a leírtakat, hogy a helyi iparüzési adó tekintetében 2015. január 1. napjától részben kötötté vált a felhasználás, mivel a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.⁴³² Ezzel szemben a települési adóból származó bevétel egésze kötötten használható fel, a Htv. értelmében fejlesztési célra, és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Azaz már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell fordítani a bevételeket, mely azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész és a bevételi forrás a központi támogatási rendszer egyik elemévé válik. Hiszen ez esetben a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által előírt kötelező feladatainak pénzügyi forrását. Már itt megjegyezhető, hogy egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene az önkormányzatoknak a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez.

Előbbieken túl meg kell említeni a helyi adók megállapításának módját is. Rögzíthetjük azt az általános elvet, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető legminimálisabb szintre kell szorítani, hogy ne legyen egyik fél számára se túlságosan terhes.⁴³³ Az önkormányzat adóhatósága általi adókiivetés esetében az adminisztrációs terhek csökkentését hozhatjuk fel, míg az adózók esetében az önadózási forma költségeit. A klasszikus helyi adóknál a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kerül megállapításra a fizetendő adó, azaz ez adónemenként eltérő. A HIPA esetében önadózással kerül megállapításra és megfizetésre az adó, az IFA esetében speciálisan az adó beszedésére kötelezett szedi be az adót és fizeti meg az önkormányzat részére, míg a többi klasszikus helyi adó esetében az önkormányzati adóhatóság veti ki. A települési adó esetében viszont nincs meghatározva ennek módja, annyit rögzít a Htv., hogy akár önadózással is

⁴³¹ Lásd erről részletesebben a Htv. 6§. c) bekezdését.

⁴³² A Htv. 36/A. §-a további kötöttséget is megállapít.

⁴³³ NEMEC Juraj - WRIGHT Glen (eds.): *Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a Közép-Európai átmenetben*. Aula Kiadó, Budapest, 2000, 160–182.

megállapítható, így nyitva hagyja az erről való döntést az önkormányzatok számára. Itt a jogalkotó célja valószínűleg az előbb említett költséghatékonyság volt, hogy minél alacsonyabb költségek mellett tehessenek szert bevételre a települések, az önadózás lehetőségével megspórolva a hatósági kivetés költségeit.

Végül, de nem utolsó sorban az elhatárolást az adó részlet- és eljárási szabályai alapján is megtehetjük. A klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény⁴³⁴ (Art.) állapítja meg. A települési adók esetében csupán a Htv. három szakaszát kell alkalmazni.⁴³⁵ Ennek értelmében a helyi képviselő-testület állapítja meg az adót, teljesíti a kincstár felé történő adatszolgáltatást és a lakosság felé történő közzétételt, valamint az Art.-ben nem szabályozott kérdésben rendeletet alkothat. Felvetődik így az a kérdés, hogyha több fontos, garanciális szabály, melyet a helyi adózás jogi korlátai között szokás említeni, nem vonatkozik a települési adóra, akkor mégis mi biztosíthat garanciát az adófizetők számára. Egyik ilyen fontos kérdés például az év közbeni súlyosbítási tilalom. Ha ez nem vonatkozik a települési adókra, akkor elviekben év közben is növelhető az adóteher, így az adó mértéke és alanya is. Többen fogalmazták meg kritikájukat e rendelkezéssel kapcsolatban.⁴³⁶ Ugyanakkor úgy vélem, hogy ha a jogszabályban rögzített ilyen fajta korlátja nincs is, a képviselő-testület és a polgármester politikai felelősségre vonása, tehát az ötévenkénti választások korlátot szabnak, hiszen egyiknek sem célja az, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így nem valószínű, hogy szembemennének a választói érdekekkel.⁴³⁷ Bár erre még nem volt gyakorlat, de arra már igen, hogy a helyi nyomás hatására egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.⁴³⁸ Meglátásom szerint a helyi társadalmi nyomás hozzájárul egy kiszámítható adóztatás megteremtéséhez, és akár a helyi rendeletben rögzíthető az év közbeni súlyosbítási tilalom is. De ahogy Csink Lóránt is utal rá, az, hogy gyakorlatilag szabad kezlet kaptak a helyi önkormányzatok a települési adó szabályozására, még önmagában nem jelenti azt, hogy mentesülnének az Alaptörvény által meghatározott garanciális követelmények alól.⁴³⁹

A fenti szempontok vizsgálata során láthattuk tehát, hogy a helyi adók főbb jellemvonásai megegyeznek, majd további szempontok alapján lehetséges egy elkülönítés és ezzel két alcsoport alakítható ki. Természetesen másféle csoportosítás is igazolható lehet egy másfajta szemléletmód figyelembevételével.

⁴³⁴ 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről.

⁴³⁵ Kizárólag a Htv. 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.

⁴³⁶ CSINK Lóránt: *Az önkormányzati adóhatóság tejhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége*. Pázmány Law Working Papers, 2016/10. 1–11.

⁴³⁷ Lásd ennek példáját a forrásszabályozási rendszerben: HORVÁTH M. Tamás: *Finanszírozási politika*. In: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg Campus*, Budapest–Pécs, 2015, 100–101.

⁴³⁸ Mindszent Város képviselő-testülete 2015. 02.14 napjával hatályon kívül helyezte a földadóról szóló 30/2014 (XII.02.) önkormányzati rendeletét.

⁴³⁹ CSINK Lóránt (2016): *i.m.*, 7.

7.5 Érvek és ellenérvék a települési adóhoz kapcsolódóan

Tehát 2015-től a helyi önkormányzatok megkapták a települési adó bevezetésének lehetőségét. Ezzel kapcsolatban érdemes két nagyobb kérdéskört elemezni, egyfelől a települési adó szabályozási megoldását, bevezetésének gyakorlatát, másfelől a klasszikus helyi adókra gyakorolt hatását.

Ha azt az előzőekben is feltett kérdést vizsgáljuk, hogy mikor és milyen feltételek mellett élhetnek az önkormányzatok az új lehetőséggel, akkor fontosnak tartom kiemelni, hogy a nyílt listás helyi adómegállapításnak vannak jogi, közgazdasági és politikai korlátai is.⁴⁴⁰ Ennek keretében nem bocsátkozom részletes tárgyalásba, de néhány gondolatot kiemelendőnek tartok, mely középpontjában az a kérdés áll, hogy milyen garanciális szabályok vonatkoznak arra, hogy a képviselő-testület ne lépje túl a még méltányos és igazságos adóztatás keretét.

Mielőtt bevezetésre kerülne egy települési adó, a képviselő-testületnek mérlegelnie kell, hogy van-e értelme pénzügyi szempontból bevezetni újabb adóterhet, és az mekkora, illetve milyen forrást biztosít a település számára. *Stanford* hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adóztatással kapcsolatban, már amennyiben azt vizsgáljuk, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Az elv azt mondja, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas, és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedése pénzügyileg legyen gazdaságos, továbbá az adó legyen igazságos, átlátható, és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten.⁴⁴¹ További elvárásként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben például a helyi iparüzési adó nem felel meg, hiszen a racionális vállalkozások piaci árak meghatározásakor a helyi adókat költségként felszámolják, így végső soron a fogyasztó fizeti azt meg.

A jogalkotási törvény⁴⁴² kötelező hatásvizsgálatot ír elő a jogalkotónak – így jelen esetben a települési adóra esetében a képviselő-testületnek –, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre, és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. Másrészt a törvény az elfogadott helyi normák utólagos hatásvizsgálatát is előírja. További garanciális szabály, hogy törvényességi szempontból a megyei kormányhivatalok ellátják az önkormányzati rendeletek felügyeletét is. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy az említett a jogalkotási törvényben foglaltaknak, illetve a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat keretében azt ellenőrzik, hogy a rendelet ütközik-e az Alaptörvényben foglalt elvekbe, valamint a keretet nyújtó helyi adókról szóló törvénybe. A települési adó

⁴⁴⁰ Lásd erről részletesebben: VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2. szám, 140–148.

⁴⁴¹ SANDFORD, Cedric: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford. 1987, 239.

⁴⁴² 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17 §. (1)–(2) bekezdés.

tekintetében tehát ugyanezen szempontok szerint fognak eljárni a kormányhivatalok, mely egy újabb kontrollmechanizmust jelent.

A települési adó szabályait az alapvető jogok biztosa is megvizsgálta egy országgyűlési képviselő kezdeményezésére. Székely László alapjogi biztos vizsgálata során arra az érvelésre támaszkodott, hogy a települési adó egy közteher, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság gyakorlata is az, hogy a jogalkotót – és így a helyi képviselő-testületet – széles mérlegelési jogkor illeti meg, hogy mit von a közteherviselési kötelezettség alá, azaz, hogy mi lesz az adótárgy vagy épp ki az adó alanya, hogyan alakul a mértéke. Továbbá arra is hivatkozott, hogy a közpénzügyi tartalmú jogszabályok felülvizsgálatát az Alaptörvény csak korlátozott körben teszi lehetővé, így ő is csak az alapvető emberi jogokkal összefüggésben végzett vizsgálatot és megállapította, hogy a rendelkezés nem okoz olyasfajta kiszolgáltatottságot az adóalanyok körében, mely az emberi méltóság sérthetetlenségének jogába ütközne.

Ugyanakkor az ombudsman azt is kiemelte, hogy mivel a települési adóra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza a Htv., hanem az a települési önkormányzatok gyakorlatán fog múlni, így az egyedi ügyek vizsgálatánál fokozott figyelmet kívánnak arra fordítani. A cél, hogy ne legyen kiszámíthatatlan, korlátok nélküli a helyi adómegállapítási jog, hiszen az Alaptörvényből levezethető garanciális szabályoknak a települési adókra is érvényesülniük kell.⁴⁴³

E keretek között megemlíthetjük a Kúria helyi adókra vonatkozó gyakorlatát is, mely e tekintetben a települési adókra is mérvadó lesz. A Kúria önkormányzati tanácsa 2012-ben foglalkozott azzal a kérdéssel,⁴⁴⁴ hogy mit jelent a közteherviselési kötelezettségének az adózó teherbíró képességéhez való megfelelés. Az akkori döntésében kimondta, hogy éves szinten a vagyon értékének 60–70 százalékát kitevő adó súlyosan aránytalan, mivel elég hamar felemésztí az adótárgyat. A Kúria gyakorlatából az is kiderül, hogy az arányos hozzájárulás akkor sem érvényesül, ha a helyi adó kimondottan csak egy jól körülhatárolható adóalanyt céloz meg.⁴⁴⁵ Ennek tükrében fontos lesz figyelni a jövőben esetlegesen a Kúria elé kerülő ügyeket – mint például Balmazújváros esetét – és azok indokolását a jó gyakorlat kialakításához.

Röviden tehát e szempontok és korlátok figyelembevételét, valamint mérlegelését követően dönthet a képviselő-testület egy új adónem bevezetéséről. Természetesen a megfogalmazott elméleti kritériumok és az előzetes hatásvizsgálat nem mindig valósul meg együtt, de a cél az lenne, hogy minél inkább közelítsenek egy ideális rendszer kialakításához.

7.6 A Kúria joggyakorlata a települési adóhoz kapcsolódóan

2015. január 1. után több önkormányzat döntött úgy, hogy él a lehetőséggel és települési adót bevezet be az önkormányzat illetékességi területén. A HVG adatai alapján 98 település összesen 116 új adónemet állapított meg az első gyakorlati év első

⁴⁴³A beszámoló elérhető a: www.ajbh.hu honlapon (2015. május 20.)

⁴⁴⁴Köf.5.081/2012/4. számú határozat

⁴⁴⁵Köf.5.066/2013/4. számú határozat

négy hónapjában – mely viszonylag sikeres kezdetnek volt tekinthető.⁴⁴⁶ A MÁK és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderül, hogy a legtöbb önkormányzat ekkor földadót vetett ki,⁴⁴⁷ ezen kívül volt, ahol járműadó, magas építmény adó, ebadó vagy épp útadó került bevezetésre. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld vagy ezek bizonyos kombinációja lett megjelölve. A járműadó körében jellemzően a mezőgazdasági vontató, a lassú jármű és ezek pótkocsija, mézesház, munkagép képzí az települési adó tárgyát.

Ezzel összefüggésben számos, az egyes adótárgyakhoz kapcsolódó kérdés és feltétel megvizsgálása jöhet szóba. A legtöbb – a sajtóban is megjelent – felvetés a földadóval kapcsolatos. Előtérbe került az a vélekedés, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást kormányzati prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legnagyobb köre a mezőgazdasági vontatót és annak pótkocsiját érinti, amely szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódik. Konfliktusokhoz vezethet, hogyha a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld-tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, a mezőgazdaságból élők, az őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy Vigvári András is megfogalmazza, az egész makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó kivetése.⁴⁴⁸ A földadó esetében további kérdés a kettős adóztatás elkerülése, ugyanis a termőföld tulajdonosának, ha saját maga műveli a földet, 2014 óta 3000 forint kárenyhítési hozzájárulást kell fizetnie hektáronként, valamint mezőőri járulékot, amely köztehernek minősülhet.⁴⁴⁹ Így felmerül a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. Erre a konfliktushelyzetre világított rá az ombudsman is, amikor Balmazújváros képviselőtestületének termőföldre települési adót megállapító rendeletét vizsgálta.

Az alapvető jogok biztosa egy magánszemély beadványa alapján indított vizsgálatot Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendeletének törvényességét illetően, mely alapján 2015-ben megszületett a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ HVG, 2015.április 18. szám, 16–18.

⁴⁴⁷ Érdemes megemlíteni, hogy az ombudsman AJBB-700/2015. számú ügyében a termőföldre kivetett adót törvénytértőnek minősítette hivatkozva arra, hogy a Htv. tiltja a termőföldre történő adókiivetést a telekadó esetében, így ez a szabály a települési adókra is vonatkozik. Mint látni fogjuk, a Kúria önmagában nem tartja törvénytértőnek a termőföldadót.

⁴⁴⁸ VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2. szám, 140.

⁴⁴⁹ 2011. évi CLXVIII. törvény, valamint a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata.

⁴⁵⁰ BORDÁS Péter: *A Kúria jelentős döntést hozott a települési adókra nézve*. In: *Közjavak I. évf.* 2015/2. szám, 71-73. Továbbá lásd és vö.: KECSŐ Gábor: *A Kúria kibontakozó gyakorlata a*

Az eljárásban az indítványozó mindkét fenti korlátozással kapcsolatban kifogásolta az önkormányzat rendeletét, mely termőföld után vetett ki települési adót.

A közterhekkel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék adók módjára behajtható közteher a termőföldre kapcsolódóan, s így kizárja, hogy a termőföld egyidejűleg a települési adó tárgya legyen. A másik korlátozással kapcsolatban pedig azt hozta fel, hogy nem lehet alanya a települési adónak a gazdasági társaságként működő mezőgazdasági vállalkozó, az őstermelői igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozó gazda, és a hatszázezer forintnál nagyobb éves bevétellel rendelkező mezőgazdasági őstermelőként tevékenykedő gazdálkodó sem.

A Kúria vizsgálatát követően elvi jelentőségű indokolást adott, mely más települési adó esetében is mérvadó lehet. A következő főbb megállapításokat tette a bíróság:

- A Htv. 2015. január 1-jétől hatályba lépett módosítása modellváltást hajtott végre a helyi adók rendszerében. A jogalkotó által bevezetett szabályozási megoldás a helyi adóztatás szabadságát szolgálja. A szabályozás ezen módjából általános következtetésként levonható, hogy a Htv.-ben nincsenek olyan anyagi jogi garanciák, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanak az Alaptörvény XXX. cikke szerinti, de annál az adózóra nézve nem súlyosabb, illetve nem hátrányosabb kötelezettség teljesítését.
- A Kúria megállapította, hogy az önkormányzati rendelet nem tett különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. Ezért amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Így megállapította, hogy az indítványban foglaltak megalapozottak, az önkormányzat a települési adó alanyi körének meghatározásakor túlterjeszkedett a Htv.-ben foglaltakon, ezért az törvénytörésnek minősül.
- A harmadik fontos megállapítása a közteher fogalmának értelmezéséhez járult hozzá, mely segít eldönteni, hogy köztehernek minősül-e a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék. A Htv. szerint az önkormányzat olyan adótárgyra állapíthat meg települési adót, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A közteher fogalmát a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, az adózás rendjéről szóló törvény, valamint az államháztartásról szóló törvény közfeladatot meghatározó rendelkezései fényében vizsgálva a Kúria megállapította, hogy a közteher fogalmához hozzátartozik a közös szükségletek fedezetének igénye, az, hogy a közteher kötelezettje természetes személy, jogi személy és más jogalany lehet, valamint a fizetési kötelezettség jogszabályon alapuló kiszámíthatósága.

Abban az esetben eleme a „közteher” fogalmának az „ellentételezés”, ha az az állami vagy önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásnak, eljárásnak minősíthető. Az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek beszedéséhez alapvető érdek fűződik, ezért azok mellé állami kényszer társul, azok adók módjára behajthatóak. Esetről esetre történő, tartalmi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a fizetési kötelezettség köztehernek minősíthető-e.

Ezek alapján a Kúria azt vizsgálta, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőöri járulék a „közteher” fogalomkörébe vonható fizetési kötelezettség-e.

A kárenyhítési hozzájárulás a megnevezése és az Art. szerinti behajtásának lehetősége ellenére nem tekinthető köztehernek, mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét hivatott biztosítani. Így a Kúria a kárenyhítő hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, ezért az nem zárja ki, hogy a termőföld a települési adó tárgyává váljék.

„A mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó, vagyónvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létrehozott és fenntartott rendészeti típusú szerv” – állapította meg a Kúria. A mezőöri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a földhasználónak vagy a termőföld tulajdonosának a szándékától független, mégis rendelkezésére álló közszolgáltatás. Ezért a Kúria a mezőöri járulékot köztehernek minősítette, és megállapította, hogy az önkormányzati rendeletben bevezetett települési adó a Htv.-vel ellentétesen tette az adó tárgyává a termőföldet.

Összefoglalva a Kúrai legfontosabb megállapításait, a következőket kell szem előtt tartaniuk az önkormányzatoknak. A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Htv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó tv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Htv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.⁴⁵¹ Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A mezőöri járulék, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, köztehernek minősül.

Mivel az önkormányzati rendelet az adó tárgyának és az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható jogszabály, ezért Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.)

⁴⁵¹ Lásd ezzel szemben az AJBB-700/2015. számú ügyében megfogalmazottakat.

önkormányzati rendelete törvényellenes, ezért azt 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette a Kúria.

A döntés értelmében számos települési önkormányzat kerülhet hasonló helyzetbe a települési adó keretében bevezetett termőföldadó rendelete kapcsán. Mivel a települési adó keretében legtöbb települési önkormányzat földadót vetett ki így a döntést követően több önkormányzat hatályon kívül helyezte rendeletét, ahol a Kúria által megállapított feltételek nem álltak fent.

7.7 A megállapított helyi és települési adók száma

Miután áttekintettük a települési adóra és a helyi adókra vonatkozó legfontosabb szabályokat és joggyakorlatot, érdemes azok alakulását is szemügyre venni. Ehhez viszont szükséges azzal kezdeni, hogy a bevezetett vizsgált adók pontos számára vonatkozóan nincs rendelkezésre álló közhiteles adatbázis, ezért valamennyi elérhető adat csak megközelítő jellegű. Bár a Magyar Államkincstár helyi adókra vonatkozó adatbázisa folyamatosan frissül, de nem tekinthető teljesnek és hitelesnek, viszont jó kiindulási pont lehet. A másik forrás, ami számításba jöhet, az a Nemzeti Jogszabálytár, ahova minden újonnan elfogadott vagy módosított helyi adórendeletet fel kell(ene) tölteni, csakhogy többen ennek sem tesznek eleget. Így az itt közölt általam gyűjtött adatok is megközelítő jellegűek, viszont a nagyságrendeket úgy gondolom, jól szimbolizálják.

2016. első negyedévének adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, mely 98,6 %-os arányt jelent. 2015. január 1.-jétől 128, míg 2016-tól 141 helyi adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz az önkormányzatok most érezték elérkezettnek igénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget.

13. táblázat

Bevezetett klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában

Helyi adó típusa	2015. január 1- ig bevezetett összes helyi adó	2016. január 1-től újonnan bevezetett helyi adó
Építményadó	892	14
Telekadó	503	22
Magánszemély kommunális adója	2250	38
Idegenforgalmi adó	784	25
Helyi iparüzési adó	2767	42

Forrás: a szerző saját szerkesztése⁴⁵²

⁴⁵²A www.kormany.hu, a www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalon közzétett adatok, valamint a www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot (letöltés dátuma: 2015. május 20.) oldal adatai alapján.

A 13. számú táblázat adatait elemezve megállapítható, hogy leggyakrabban a helyi iparüzési adót és a magánszemély kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok.

2016-ban az újonnan bevezetett adók esetében a legtöbben (42 településen) a helyi iparüzési adó mellett döntöttek, mely oka a feladatfinanszírozás körében már tárgyalat beszámítás lehet. Ugyanis, ha kivetik, ha nem a települések a helyi iparüzési adót, a számított adóerő-képesség alapján bizonyos összeg felett automatikusan levonásra kerül a támogatások egy része.⁴⁵³

A klasszikus helyi adók változását érdemes összevetni az újonnan bevezetett települési adók számával. 2015-ben a bevezetés évében 98 településen összesen 116 adófizetési kötelezettséget jelentett az új adónem. 2016-ban némiképp csökkenést mutatott a települési adók száma, s számos önkormányzat hatályon kívül helyezte települési adóról szóló rendeletét⁴⁵⁴ – ennek egyik indoka a Kúria korábban ismertetett döntése lehetett. 2017. január 1-jétől az általam gyűjtött adatok alapján 22 új települési adó került bevezetésre, mellyel együtt összesen 103-ra emelkedett annak száma, összesen körülbelül 100 település esetében.⁴⁵⁵ 2018. január elsején az ado.hu összesítése alapján pedig már 149-re nőtt a bevezetett települési adók száma.⁴⁵⁶ Ezek közül a legtöbb település a termőföld után vetett ki valamilyen adót, s olyan újdonságok jelentek meg, mint a póniloadó vagy épp a motoros vízi járművek adója. Előbbit Pilisjászfalu, utóbbit Nagymaros és Budapest 3. kerülete vezette be. Megállapítható továbbá az is, hogy mindkét évben inkább több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mintsem a települési adó adta lehetőségeket használták volna ki. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, miért nem az újonnan kapott települési adó kivetésének jogával éltek. Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve az újonnan megjelenő lehetőségre és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható formák közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénytést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó esetleges adminisztrációs terhekről. A másik ok a bevételek felhasználási kööttségében kereshető, hiszen a települési adó bevételei csak fejlesztési célra és a szociális feladatok finanszírozására, míg ezzel szemben a klasszikus helyi adók – a HIPA kivételével – szabadon használhatók fel. Harmadrészt pedig a feladatfinanszírozás által bevezetett beszámítási rendszer is arra ösztönöz, hogy a klasszikus helyi adók, azon belül is a HIPA mindenképpen kivetésre kerüljön bizonyos önkormányzati kapacitás felett.

⁴⁵³ A beszámítás részletes szabályait a 6. fejezet 8. számú táblázata mutatja.

⁴⁵⁴ A változás iránya jól nyomon követhető az Nemzeti Jogszabálytárba feltöltött változások alapján, viszont mivel több önkormányzat nem használja az egyébként kötelező rendszert, így pontos összesítésre nincs lehetőség.

⁴⁵⁵ A 2017-es évre vonatkozó adatok a szerző saját gyűjtése a MÁK által a www.hakka.allamkincstar.gov.hu –ra feltöltött 2016-os adatok és az njt.hu oldalon közzétett 2017-től bevezetett új települési adó rendeletek figyelembevételével készült.

⁴⁵⁶ <https://ado.hu/ado/helyi-adok-2018-hol-mennyi/> (letöltés dátuma: 2018. június 25.)

Az önkormányzati finanszírozási rendszer finomhangolása még jelenleg is zajlik, mely a helyi adókat is érinti. Érdemes különbséget tenni a helyi adókról szóló törvény által több évtizede nevesített adók és a települési adók között. Előbbiekre a klasszikus helyi adók-elnevezés használatát tartottam indokoltnak, utalva arra, hogy a települési adó is helyi adó, de formája és szabályozása eltérő. A nyílt listás helyi adómegállapítás illeszkedhet a finanszírozási rendszerbe, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta mód a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, amely szemben áll a területen tapasztalható centralizációs folyamatokkal.⁴⁵⁷ Ugyanakkor az is lehet, hogy a jogalkotó pontosan annak csökkenése érdekében kívánt egy plusz forrást biztosítani. Viszont meglátásom szerint nagyobb sikert egy szabadon felhasználható települési adó érhetne el, ahol a településeknek nagyobb motivációja lenne azt kivetni, például a szabadon vállalt feladatok ellátása érdekében. A HIPA „pántlikázásával” együtt felmerül a kérdés, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kötöttség, s ez hogyan illeszkedhet az államháztartás globális fedezetének elvéhez.

Figyelni kell az egyensúlyra, amely megakadályozza a helyi önkormányzatiság kiüresedését, ugyanis a pénzügyi autonómia nagyban befolyásolja azt. A települési adó várható tendenciáit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy valószínűleg a vagyoni típusú adók kerülnek a fókusz középpontjába, de ugrásszerű bevezetésüktől nem kell tartanunk. Több település a kivárok táborához csatlakozott, s a finanszírozási rendszer esetleges további változásaira reagálva állhatnak elő ennek az újfajta adónak a bevezetésével.

⁴⁵⁷Lásd és vö.: LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszoigolati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 145–155.

8.

Változó állami és önkormányzati szerepek a helyi vonzatú feladatok finanszírozásában

A helyi vonzatú feladatok köre alapvetően állandóságot mutat. Viszont ettől eltér az egyes országokban, egyes időszakokban helyinek nevezett és valójában ott megszervezett, ellátott közfeladatok köre. Elválnak tehát egymástól a fiskális föderalizmus elmélete által „javasolt” lokális vagy helyi vonzatú feladatok, és az egyes kormányzatok által az adott körülmények, politikák alapján meghatározott helyi közjavak.

Bár a feladatátrendeződések mondhatni természetyszerű velejárói a modern államoknak, az utóbbi évtized gazdasági válsága felerősítette egyes országokban a reformfolyamatokat. Ennek egyik megnyilvánulási formája a kormányzati szerepek újraértékelése, mely a válság előtti liberálisabb eszmékkel szemben egyes esetekben az erősebb állami szerepekre hívja fel a figyelmet. A változás irányának vizsgálata tehát nagyon is esedékes a hazai folyamatok tükrében, ugyanis az elmúlt években hazánkban is mondhatni újraértékelésre került a lokális szint feladatellátó tevékenysége.⁴⁵⁸ Egyes helyi vonzatú feladatok centralizáltabb módon kerülnek megszervezésre a korábbi időszakhoz képest. Ennek alátámasztására azt a megoldást választom, hogy feltételezem, hogy az állami szerepek növekedése hatással volt a finanszírozásra is, mely az egyes helyi feladatokra fordított kiadásokban jelentkezik. Tehát nem az egyes feladatok ellátásában bekövetkező változások részletes bemutatására, elemzésére törekszem, hanem az egyes közfeladatok ellátásához kapcsolódó közpénzügyi, finanszírozási változásokkal kívánom hipotézisemet alátámasztani.

8.1 Erősödő állami szerepek a helyi vonzatú feladatok ellátása körében

Annak a meghatározása, hogy milyen közfeladatokat lássanak el a helyi önkormányzatok, alapvetően közpolitikai kérdés. Véleményem szerint az egész kérdéskör alapja a kormányzás, illetve a kormányzat szerepéről alkotott elgondolásra vezethető vissza, hogy éppen az egyes időszakokban hogyan értelmezik az állam és a piac viszonyát.⁴⁵⁹ Az, hogy mit és milyen mértékben lásson el az állam, milyen szerepet játsszon a gazdaságban, az a közgazdaságtan és a közpénzügyek talán örökzöld kérdése.

Közismert, hogy Adam Smith, Jeremy Bentham, Karl Marx vagy épp John Maynard Keynes eltérő álláspontot képviselt a tekintetben, hogy mi is az állam szerepe. A XIX. században a klasszikus liberalizmus elmélete kapta a hangsúlyt Adam Smith révén, aki a láthatatlan kéz elvével a be nem avatkozó állami szerepet tartotta helyesnek. Az elgondolásának alapja az volt, hogy az állam rossz vállalkozó, mivel

⁴⁵⁸ Lásd erről: BALÁZS István (2012): *i.m.*, JÓZSA Zoltán (2015): *A területi és helyi igazgatás... i.m.*

⁴⁵⁹ Valamint az államon belüli kormányzati szintek kapcsolatát, szerepeit.

nem saját pénzével gazdálkodik, így pazarló és hanyag magatartást folytat.⁴⁶⁰ Ugyanakkor maga Smith is utalt rá, hogy bizonyos szociális jellegű feladatok ellátásában lehet szerepe az államnak közérdekből. A klasszikus liberalizmus alapjaira építkezve jelent meg a XX. században Keynes elmélete, mely az erősebb állami szerepeket a szabad piac helyett a szabályozott piaci környezettel párosította.⁴⁶¹ Ezzel szemben Adam Müller és Ludwig von Haller konzervatív kritikája a liberalizmus társadalmi kohéziójának megbontására reflektál, és az állam sokoldalú szerepkörét hangsúlyozza. Majd Karl Marx és Friedrich Engels egészen odáig megy, hogy szocialista elméletükben a kapitalista piaci viszonyok okozta társadalmi ellentétek csak a termelési eszközök állami tulajdonba vonásával oldhatóak fel.⁴⁶² Ennek az elméletnek a gyakorlati oldalát is megtapasztalhatta hazánk a szocializmus időszakában, s több generáció nőtt fel a gondoskodó állam karjaiban, mely mai napig azt hiszem, meghatározza a hazai közgondolkodást, így a rendszerváltást követő harmadik évtizedben is.

Tehát az állam és a kormányzat szerepe folyamatosan változik, mely nyilvánvalóan a kormányzati szintek közötti feladatmegosztást is nagyban befolyásolja, eltérő hangsúlyt fektetve a helyi egységekre. A XIX. században ezt kell összeegyeztetni a különféle nemzetközi dokumentumok által deklarált helyi kormányzati jogosítványokkal, a társadalom oldaláról megfogalmazódó igényekkel és a közszolgáltatások iránti kereslet növekedésével. Így például a többször idézett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában lefektetett önkormányzati alapjogokat és helyi autonómia visszalépésének tilalmát ajánló rendelkezését is érvényesíteni kellene a gyakorlatban.

8.1.1 Az állami szerepvállalás növekedésének irányába ható tényezők

Nyilvánvalóvá vált a XIX. század globális gazdaságában, hogy az új jelenségek új kihívások elé állítják a kormányzást.⁴⁶³ Míg nálunk a szocializmus meghatározó eszméje terjedt, addig az 1970-es évektől a fejlett nyugati államokban a neoklasszikus irányzat vált meghatározóvá, mely a kormányzati szektor leépítését, a magán szféra előtérbe helyezését hangsúlyozta a XX. században folyamatosan növekvő állami szerepekkel szemben. Ezt a folyamatot ún. New Public Management (NPM) mozgalomnak is szokás nevezni, mely szintén egy válságokkal teli időszakban nyert táptalajt.⁴⁶⁴ Mindenesetre a 2007-ben kibontakozó válságig ez volt a meghatározó

⁴⁶⁰ SMITH, Adam: *A nemzetek gazdasága*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

⁴⁶¹ KEYNES, John Maynard: *The End of Laissez-faire*. In: *Essays in Persuasion. Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. IX.. 2nd edition Macmillan. 1926, London, 272–294.

⁴⁶² MARX, Karl: *Capital. A Critique of Political Economy*. (First published: in German in 1867) Vol. 1. New York, NY: International Publishers, 1887, 71–76.

⁴⁶³ Lásd erről részletesebben az MTA-DE Köszolgáltatási kutatócsoport: „*A kormányzás kihívásai a mai piacgazdaságba*” című kutatásának eredményeit: www.kozjavak.hu, www.publicgoods.eu.

⁴⁶⁴ A magyar terminológiában Új Közmenedzsment, melyről lásd részletesebben: HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest–Pécs.

közgazdasági és gazdaságpolitikai gondolkodás alapja, melyet a Washingtoni Konszenzus is nagyban elősegített. Ugyanis John Williamson amerikai közgazdász tíz pontban fogalmazta meg a Washingtoni székhelyű Nemzetközi Valutaalap és a Világbank számára a neoliberális gazdaságpolitika keretében javasolt alapelveket, eszközöket. Ezeket a két szervezet 1989-től teljes egészében magáévá tette, s innen ered a konszenzus elnevezés. A gyakorlatban is előtérbe helyezett célok, melyek az egész állami szerepvállalásról alkotott képet újraformálták, az alábbi fő területeket érintették: költségvetési deficit, a közületi kiadások rangsora, adóreform, kamatlábak, valutaárfolyam, kereskedelempolitika, közvetlen külföldi beruházás, privatizáció, dereguláció és a tulajdonjogok meghatározása.⁴⁶⁵ Természetesen a gazdaságpolitikában sem volt teljes egyetértés az alkalmazott eszközök tekintetében, melyre több közgazdász, köztük a Nobel-díjas Joshep Stiglitz és Paul Krugmann is negatív bírálatot fejtett ki.⁴⁶⁶ Mindazonáltal a rendszerváltó országok többsége, így Magyarország is, kicsit megkésve a neoliberális gazdaságpolitikával találta magát szemben, melyet az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások csak fokoztak.

Eközben a kétezres évektől már nemzetközi szintéren fokozódtak az olyan álláspontok, amelyek például a túlságosan a piaci szereplőkre támaszkodó közfeladat-ellátást vagy épp a piaci szereplők szabályozatlanságát állították előtérbe.

Majd a gazdasági válság 2008-as kibontakozását követően, mind a kormányzás hatásmechanizmusaiban, mind pedig a szakirodalmakban előtérbe kerültek az állam erősebb szerepét hangsúlyozó elgondolások. Ennek oka alapvetően a válság, majd az azt követő gazdasági visszaesés és a kevesebb államháztartási bevétel volt. Ennek okán tovább bővült az a szemlélet, hogy az állami feladatok sokrétűek, rengeteg pénzbe kerülnek, s a feladatellátás nem hatékony. Ezt pedig több esetben azzal magyarázták, hogy a magánszereplők bevonásának eredménye a korrupció, a drágább ellátás, a felelősség és elszámoltathatóság hiánya, így újra kell gondolni az állami szerepeket.⁴⁶⁷

Hazánkban ekkor előtérbe kerül a Neo-Weberian State (NWS) paradigmája, mely alapvetően Pollitt és Bouckaert 2004-ben megjelenő tanulmányára vezethető vissza.⁴⁶⁸ Az elgondolás a neoliberális politika problémáira adott válaszként a korábbi weberi elvekhez nyúlt vissza, melyhez erősebb állami szerepeket állított. A szerzők célja nem egy normatív modell kidolgozása volt, hanem egy empirikus-analitikus modell

⁴⁶⁵ WILLIAMSON, John: *A Short History of the Washington Consensus*. Elérhető: <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 24.)

⁴⁶⁶ https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project/?module=BlogPost-Title&version=Blog%20Main&contentCollection=Opinion&action=Click&pgtype=Blogs®ion=Body&_r=0 (letöltés dátuma: 2017. január 24.)

⁴⁶⁷ VIGVÁRI András: *Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban pénzügyi nézőpontból*. In: RADVÁNYI Tamás (szerk.): *Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011. 9.

⁴⁶⁸ POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edn. Oxford University Press, Oxford, 2004.

megteremtése.⁴⁶⁹ Az erősebb állam ugyanakkor nem a piaci viszonyokkal szemben jelent meg, mint inkább az addig is meglévő szerepek hatékonyabbá tételének oldalán. Sőt, többek között a civil szektor bevonását, az átláthatóság megteremtését, a politikai felelősség tisztább viszonyainak megteremtését célozta.⁴⁷⁰ A válságot követően rövid időre, de pont az állami szerepvállalás újragondolásakor előtérbe került hazánkban is a NWS elméleti közege, mondhatni a haladó szellemiség jegyében, de kissé félreértelmezett formában, az erős állam képét másképp lefestve. Az elmélettel leginkább Sumpf István és G. Fodor Gábor munkásságában találkozhatunk. A hazai felfogás azt hangsúlyozta, hogy az állam megerősítésére azért van szükség, mert az állam az a cselekvőképes aktor, amely biztosíthatja a gazdasági növekedést.⁴⁷¹ A paradigma meg is jelent a kormányzati programokban is, többek között a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési programban is. Ezzel mondhatni az állami szerepek növelésének elméleti háttere is megszületett hazánkban.

A teljesség igénye nélkül említést lehet tenni a NWS mellett, illetve utána megjelenő New Public Governance (NPG) elméletéről is, mely megpróbál túllépni a piac és az állam viszonyáról alkotott régi érveken, és arra próbál rávilágítani, hogy egy modern komplex társadalmi rendszer csak akkor lehet hatékony, ha a kormány, a piaci szektor és a civil társadalom szabályozott módon, hálózatos formában működik együtt.⁴⁷²

A jó kormányzás kérdése (*Good Governance*) nem új keletű kérdés, ahogyan a Velencei Bizottság anyaga is rávilágít, már Arisztotelész is foglalkozott e kérdéssel, viszont a fogalom kifejlesztése a Világbank munkájához köthető a XX. század utolsó éveiben.⁴⁷³ A fogalom középpontjában egy olyan gazdasági aspektus húzódik meg, melyet az egészséges gazdasági fejlődéssel kötöttek össze úgy, hogy a kormányzásra, mint menedzsmentre tekintettek, mely a gazdasági, társadalmi fejlesztési források felett hatalmat gyakorol. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet arra a kritikai észrevételre is, mely szerint a kormányok eltérő képességgel rendelkeznek a köz és a magánérdek közötti igazságos egyensúly meghatározásában, s ez hozzájárult az egyes demokratikus elvek gyengüléséhez.⁴⁷⁴ A jó kormányzás eszméje a NWS elméletével

⁴⁶⁹ DRECHSLER, Wolfgang: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. Halduskultuur, 2009, Vol. 10., 6-21.

⁴⁷⁰ LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. The University of Chicago, Draft, 24 January 2008, 10–11.

⁴⁷¹ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. Nemzeti Érdek, 2007/3., 76–95. és G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/7., 5–23.

⁴⁷² POLLITT, Christopher: *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011, 23.

⁴⁷³ VENICE COMMISSION: *Stocktaking on the Notion of „Good Governance” and „Good Administration”*. Strasbourg, Study no. 470/2008. Strasbourg, 8 April 2011, 3. Elérhető: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e) (letöltés: 2017. április 4.)

⁴⁷⁴ VENICE COMMISSION Study: *i.m.*, 4.

együtt jelent meg hazánkban az előzőekben már említett munkákban, kormányzati dokumentumokban.

Fontos leszögezni, ahogyan azt Vigvári András is teszi a változó szerepek értelmezésekor, hogy a piacot és az államot nem lehet egymással szemben álló jelenségekként értelmezni, hiszen nem zárják ki egymást.⁴⁷⁵ Az állami szerepek értelmezésének közgazdasági kérdéseire nem kívánok kitérni, viszont a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódóan – különösen a helyi költségvetések elemzéséhez – érdemes azokat a tényezőket számba venni, melyek a kormányzati szerepek erősítésének irányába hatnak.

A korábbiakban említett globalizációs hatás aligha elkerülhető a gazdaságok nemzetköziesedése során. Ugyanakkor Vigvári András gondolatát elfogadva különbséget kell tenni a gazdaságok nemzetköziesedése és a globalizáció között, mely utóbbi az 1970-es évektől kialakuló gazdasági rend, a „vegyes gazdaság” felváltója.⁴⁷⁶ A privatizáció és dereguláció eredményeként, a szabad államhatárokon átnyúló kereskedelem, a globális kapitalizmus keretei között az állami szerepek ártértékelődtek. Ennek hatására a pénzügyi rendszer és az egyes államháztartási alrendszerek szerepe is megváltozott, funkciói módosultak.⁴⁷⁷

A hazai és nemzetközi szakirodalom számos olyan tényezőt felsorol, melyek azt eredményezik, hogy a XIX. században az államok szerepeik megerősítése mellett döntenek. Ezek a közpolitikában gyakran inkább vélt, mintsem valós indokok, ismeretük mégis fontos. Sivák József⁴⁷⁸ felsorolását alapul véve, az alábbi tényezők említhetők meg:

- A piaci kudarcok léte, és annak fokozódása (elsődlegesen a neoliborális gazdaságpolitika térnyerése révén).
- Háborúk, különleges helyzetek léte, a terrorizmus okozta fokozott kockázatok.
- Az országok növekvő államadóssága, annak kezelési nehézségei, mely a gazdasági válság okán előtérbe került.
- A kormányzatok választási ígéretei, a politikai verseny fokozódása.
- A telekommunikáció gyors fejlődése által generált fejleményekre való reagálás, mint például az adatvédelem, információvédelem biztosítása.
- Az urbanizáció és a dezurbanizáció hatásainak megjelenése, a településszerkezet átalakulása, a települési infrastruktúra növelése iránti igény.
- A társadalmi folyamatok változása; a családmodell átalakulása, a jövedelmi egyenlőtlenségek fokozódása.
- Demográfiai okok: az átlagos várható élettartam növekedés, mely egyszerre jelenik meg az elöregedő társadalom jelenségével, míg más országokban a

⁴⁷⁵ VIGVÁRI András (2011): *i.m.*, 9.

⁴⁷⁶ VIGVÁRI András (2011): *i.m.*, 1.

⁴⁷⁷ VIGVÁRI András: *Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben*. BME Pénzügyi és Számviteli Tanszék, Budapest, 2005, 6–15.

⁴⁷⁸ Sivák József: *Az állam szerepe és funkciói*. In: SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 76.

túlnépesedés okoz problémát. Egyúttal az egészségügyi ellátások iránti kereslet növekedése.

- A humán tőke felértékelődése, mely az oktatás iránti igény növekedésében is testet ölt.

E tényezők tehát eredői lehetnek az állami szerepek kiterjedésének, akár szabályozás, akár állami feladatellátás formájában.

Az állami szerepek változásához kapcsolódóan természetesen érdemes utalni arra is, hogy az előzőekkel szemben vannak olyan tényezők is, melyek az állami szerepvállalás csökkentésének irányába hatnak. Ilyen tényező lehet maga a globalizáció is, ha a nemzetközi verseny fokozódását tekintjük az országok között. De ide sorolható az is, hogy az állami feladatok növekedésével az egyes országok államháztartása, költségvetési egyensúlya veszélybe kerülhet a túlköltekezés miatt, így ez a kiadások csökkentését, a szerepvállalás csökkenését idézheti elő. Ideértve a költségvetések által működtetett jóléti rendszerek fenntarthatóságának problémáját is, mely például a nyugdíjrendszer fenntarthatósága érdekében a piaci alapú ellátás felé történő elmozdulást hangsúlyozza. Harmadrészt meg kell említeni a liberalizáció jelenségét, melyet az Európai Unió tagállamainak is fontos szem előtt tartaniuk, hiszen a technikai fejlődés révén egyes hálózatos és közüzemi szolgáltatások piacosiíthatóvá váltak, sőt elvárás is azok megtétele például a vasúti személyszállítás, a postai szolgáltatás vagy épp a gázszolgáltatás esetében (bár, mint több ágazat példája is mutatja, a folyamat intenzitása az utóbbi években inkább visszaszorulóban van, épp a kormányzati szerepek javára).⁴⁷⁹ Negyedrészt említem meg a kormányzati tevékenység kudarcának kérdését, mely a gazdasági válság után rávilágított arra, hogy az egyes kormányzatok eltérő hatékonysággal képesek kezelni a piaci elégtelenségeket, vagy egyesek nem is kezelhetők kormányzati szinten.⁴⁸⁰

8.1.2 Kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés a nemzetközi tapasztalatok fényében

A közfeladatok ellátásban tapasztalható kormányzati szintek közötti átrendeződés tehát önmagában nem jelent problémát, mint láttuk számos tényező előidézheti azt, melyre a kormányok nyilvánvalóan eltérő módon reagálnak. Érdemesnek tartom ezért egy kicsit részletesebben elemezni a közszektorban érvényesülő trendeket a gazdasági válságot követő időszakban. Jó kiindulási pontot jelent a témához a COCOPS projekt, mely 10 európai uniós tagállamban – köztük Magyarországon is – vizsgálta a

⁴⁷⁹ Lásd erről: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest, 2016., valamint BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásában. Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015, 207–233.

⁴⁸⁰ Gondoljunk itt csak a Görögországi reformkísérletek elbukására, vagy épp az Európai Unió egyes lépéseire (például menekültügy), mely sok esetben hatástalannak bizonyult.

reformokat közmenedzsment stílusú megközelítésben 2011–2014 között.⁴⁸¹ A tanulmány mind a negatív, mind a pozitív trendekre fókuszálni próbált, igaz alapvetően a központi költségvetési hatásokra tekintettel. Megemlíthető például, hogy Franciaország, Belgium vagy épp Magyarország esetében alapvetően a költségvetési megszorítások képezték az állami szektor változását. Addig Norvégia, Olaszország vagy épp az Egyesült Királyság esetében megjelent a hatékonyság és a teljesítmény kapcsolata is a reformfolyamatban. A vizsgálat hazánk esetében a hatékonyság bizonyos növekedését említi, melyet a közfeladatok centralizációjával magyaráz. Ezzel szemben arra is felhívja a figyelmet, hogy a reformok révén az átláthatóság nem erősödött Belgium, Magyarország és Spanyolország esetében. Nagyon érdekes a választópolgárok kormányokba vetett bizalmának kérdése.⁴⁸² A felmérés alapján a 10 országban általános tendencia volt a kormányzatokba vetett bizalom csökkenése, kivéve hazánkban. Tehát ez alapján a hazai centralizációs folyamat a választópolgárokban a biztonság és bizalom érzetét keltette. A várható nemzetközi tendenciákra reagálva a szerzők számos utat jelölnek meg, köztük a Magyarországon is érezhető centralizációs folyamatot, de ilyen jelenségekről számoltak be Hollandia, Norvégia és Olaszország esetében is, igaz nem akkora méreteken, mint nálunk.

A válság hatására előkerülő problémák tehát nemcsak nemzetközi szinten hozták felszínre a kormányzati beavatkozás lehetőségét, hanem Magyarországon is.⁴⁸³ Hazánkban a 2010-es évektől érezhető az állami szerepek növekedésének igénye és gyakorlata, mely számos probléma együttesére vezethető vissza. Ezeket Lentner Csaba az alábbiak szerint foglalja össze:

- a neoliberális gazdaságpolitikai modell tartós válsága,
- a felértékelődő állami szerepek a közhatalmi funkciók területén,
- a dekonjunkció ciklusok ellensúlyozása, a szociális-társadalompolitikai beavatkozások területén,
- Keynes gazdaságfilozófiájának reneszánsza 2007-től,
- a sikeres fiskális és monetáris politikai fordulatra, majd
- a fenntartható növekedésre képes magyar állam működés.⁴⁸⁴

Mindezek eredményét úgy foglalja össze Lentner Csaba, hogy: *„Így adódik, hogy hazánkban, Magyarországon is meg kell erősíteni a kormányzást, növelni kell az államháztartás hatékonyságát. Csak az erős állam képes arra, hogy garantálja az ország függetlenségét, határainak és állampolgárainak sérthetetlenségét, megóvjja a*

⁴⁸¹ A kutatás eredményét lásd részletesebben: CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 4-30.

⁴⁸² CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven (2014): *i.m.*, 22.

⁴⁸³ NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerológái és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203.

⁴⁸⁴ LENTNER Csaba: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diasor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx (letöltés dátuma: 2017. január 27.)

*polgárait a bűnözéstől és a terrorizmustól.*⁴⁸⁵ E célok valóban kihívás elé állították a hazai kormányzást is, de talán utalhatunk arra is, hogy e feladatok megvalósítása nem csupán az „erős állam” koncepciója révén hajtható végre. Ahogyan Gellén Márton fogalmaz, az állam a saját válságát áttelepíti a társadalomra azáltal, hogy blokkolja a közérdek megfogalmazását és érvényesítését.⁴⁸⁶ Mindazonáltal megjegyzem, véleményem szerint a válság által felszínre hozott problémák kezelésére hivatkozással véghezvitt állami szerepek növekedése önmagában nem tekinthető elfogadhatatlannak, sem pedig alkalmatlan feladat-ellátási megoldásnak. A kérdés a „mit és hogyan” feltevésen van, s annak tapasztalatai határozzák meg a választ is. A fent említett okok és indokok mellett megkezdődött hazánkban is a válságkezelésre adott reformfolyamat. Ennek egyik fontos eleme az önkormányzati rendszer és a helyi feladatok körének újragondolása volt. Az állami szerepek esetleges növekedésével ugyanakkor a vizsgálataim azt mutatják, hogy a legtöbb Európai Unió tagállamban nem csökkent a lokális szint szerepe, sőt inkább növekedett, tehát nem az alsóbb szintű kormányzatoktól vontak el feladatokat. Ezt mutatja be a 14. számú táblázat, mely a 2006 és 2016 közötti időszakban szemlélteti az Európai Unió 28 tagállamának alsóbb szintű kormányzati egységei részéről jelentkező kiadásainak változását a GDP %-os arányában.

Az adatok esetében kiemelném, hogy Németország, Ausztria, Spanyolország és Belgium esetében a nemzeti szint alatti valamennyi kormányzati szint kiadásait összevontan tartalmazza a táblázat, tehát így a tartományi szintekét is.

Az állami szerepek változását, nevezetesen a feladatok növekedését a költségvetések kiadási oldalának változásával tudjuk jellemezni. Jelen fejezet a helyi és a központi kormányzati szint közötti hangsúlyeltolódásokra fókuszál. Mindenekelőtt érdemes az európai tendenciát megvizsgálni. Közpolitikai szintén azt láthatjuk, hogy az állami szerepvállalás növekedése erősen jelen van számos uniós országban, viszont a GDP-arányos költségvetési adatok alapján az látszik, hogy a legtöbb tagállamban vagy nem változott jelentős mértékben a helyi szint súlya, vagy éppen növekedett a kiadások alapján (például Belgium, Finnország, Dánia, Svédország esetében).

Öt országot tudunk megemlíteni, ahol csökkent a helyi szint költségvetési kiadása (a táblázatban kiemelésre került), köztük legjelentősebb mértékben Írországban és Magyarországon. A 2006-os 12,7%-ról 6,1%-ra csökkent a helyi költségvetés a GDP arányában mérve hazánkban, tehát körülbelül egyharmadával csökkent, melynek indokait már részben elemeztem, illetve e fejezetben elemezni fogom. A legjelentősebb csökkenés ugyanakkor Írország esetében figyelhető meg, ahol a korábbi, amúgy is alacsony 6,5 %-ról 2,3 %-ra csökkent a helyi kiadási szint. Mint tudjuk, Írország a gazdasági válság után Görögországgal együtt jelentős pénzügyi

⁴⁸⁵ LENTNER Csaba (2014): *i.m.*, 59.

⁴⁸⁶ GELLÉN Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén.* In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején.* CompLex, Budapest, 2010, 207.

gondokkal szembesült, mely megoldást kívánt. Előbbi esetben tehát a helyi szintű pénzügyi kapacitások csökkenése is bekövetkezett.

14. táblázat

Az alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásai a GDP %-os arányában 2006 – 2016 között, az Európai Unió 28 tagállamában

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Az Európai Unió 28 tagállamának átlaga	11,1	11,0	11,3	12,1	11,9	11,6	11,6	11,4	11,3	11,1	10,9
Ausztria	16,9	16,5	17,1	18,4	18,4	17,6	17,6	17,8	17,9	17,9	17,9
Belgium	21,1	20,7	21,7	23,2	22,7	23,0	23,3	23,7	23,5	26,6	26,5
Bulgária	6,4	6,4	7,1	8,2	7,2	6,6	6,6	7,9	9,0	10,4	6,9
Ciprus	1,8	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	1,8	1,5	1,6	1,6	1,5
Csehország	11,0	10,4	10,5	11,6	11,3	12,3	11,3	11,4	11,5	11,4	10,2
Dánia	32,5	31,3	32,1	35,8	35,8	35,6	35,9	35,5	35,4	34,9	34,9
Egyesült Királyság	12,0	11,9	12,5	13,5	13,2	12,5	12,9	11,5	11,0	10,9	10,5
Észtország	9,2	9,4	10,8	11,2	9,8	9,3	9,7	9,9	9,3	9,5	9,4
Finnország	19,2	18,9	20,0	22,3	22,4	22,6	23,4	23,8	23,8	23,6	22,5
Franciaország	10,8	11,0	11,2	11,9	11,5	11,4	11,7	11,9	11,8	11,4	11,1
Görögország	3,4	3,4	3,6	4,1	3,8	3,1	3,3	3,5	3,3	3,4	3,5
Hollandia	14,3	14,5	14,8	16,4	16,2	15,5	15,1	14,2	13,9	14,5	13,9
Horvátország	11,9	11,8	11,6	12,1	11,7	11,5	11,8	12,2	12,4	11,9	11,9
Írország	6,4	6,6	7,0	6,2	5,4	4,7	4,3	3,6	2,9	2,2	2,3
Lengyelország	13,6	13,3	14,0	14,5	14,9	13,9	13,2	13,1	13,3	12,8	12,9
Lettország	9,9	10,3	11,8	12,6	12,0	10,8	10,0	10,2	10,0	9,3	9,6
Litvánia	8,4	8,2	9,2	10,7	11,1	10,0	9,3	8,3	7,9	7,9	7,8
Luxemburg	4,8	4,7	5,0	5,7	5,3	5,1	5,0	5,0	4,9	4,6	4,9
Magyarország	12,7	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8	7,9	6,1
Málta	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
Németország	19,8	19,3	19,7	21,3	21,0	20,7	20,4	20,8	20,9	20,8	21,5
Olaszország	15,2	14,6	15,1	16,5	15,7	14,9	14,9	15,0	14,7	14,5	14,3
Portugália	6,5	6,7	7,1	7,5	7,4	6,8	6,2	6,6	6,0	5,9	5,7
Románia	8,6	9,7	9,7	9,9	9,5	10,3	9,6	9,2	9,0	9,7	9,0
Spanyolország	20,7	21,3	22,5	24,5	24,5	24,9	24,3	21,9	22,0	21,9	19,9
Svédország	23,3	23,2	23,9	25,2	24,3	24,5	25,1	25,3	25,3	25,0	25,5
Szlovákia	6,5	6,1	6,1	7,3	7,3	6,8	6,4	6,4	6,7	7,5	6,6
Szlovénia	8,6	8,3	9,0	9,8	9,8	9,4	9,6	9,8	9,9	9,0	8,3

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző saját szerkesztése⁴⁸⁷

⁴⁸⁷ Government revenue, expenditure and main aggregates 2006 – 2016, Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés dátuma: 2017. október 20.)

Összességében azt látjuk, hogy a 2008-as év után csak minimális csökkenés volt észrevehető, mely nem volt egységes és nem folyamatszerű. Egyedül a táblázat utolsó oszlopában szereplő 2016-os adatok mutatnak egy általánosabbnak tekinthető csökkenő tendenciát több ország, s így az átlag tekintetében is. Ugyanakkor még e mellett is, az adatokból arra lehet következtetni, hogy a hazánkban és még egy-két országban tapasztalható jelentős változás nem általános jelenség, tehát a helyi szint feladatainak, kiadásainak általános csökkenése nem igazolható.

8.2 Az állami szerepek növekedése egyes helyi vonzatú közfeladatok körében

Az állami szerepek változása tehát nem pusztán a piachoz képest határozható meg, hanem az államon belüli kormányzati szintek közötti relációban is. Így az állami szerepek erősödése sem csak a piaci viszonyokba történő beavatkozás során ölthet testet, hanem az alsóbb szintű kormányzati egységek delegált vagy decentralizált feladatainak újraértelmezése során is. Ez utóbbi esetben, ha egy korábbi helyi közfeladatot az állam centralizált formában kíván ellátni, felmerül az a kérdés, hogy az a feladat elveszti-e helyi feladat jellegét? Vagyis a pénzügyi föderalizmus során tárgyalt elvek, elvárások, melyek a helyi szinten ellátandó feladatok (lokális közfeladatok, közszolgáltatások) körének meghatározásához adtak támpontok, hogyan értelmezhetőek ilyen esetben: lehet-e helyi feladat a központi szinten szervezett feladat? Erre a kérdésre keresem a választ.

A válaszom megadása előtt érdemesnek tartom a közszolgáltatás és a közfeladat fogalmának általános tisztázását. A hétköznapi szóhasználatban és gyakran a tudományos életben is keveredik a két fogalom, s olykor szinonimaként tekintünk rájuk, mely nem véletlen, nagyon szoros kapcsolatban állnak. Sőt, talán az is mondható, hogy az elválasztásuk is nehézkes, s így definiálásuk is. A közfeladat fogalmának meghatározásához támpontot ad az államháztartásról szóló törvény,⁴⁸⁸ mely 3/A. §-a szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, mely meghatározást a korábbi Ptk. 74/G. §-a is alkalmazta, s gyakran ezt idézik a hazai szakirodalmak is.⁴⁸⁹ Bár e megfogalmazás túlságosan keretjellegű, de mégis jól utal arra, hogy egy nagyon széles spektrumon mozog, hogy mi tartozhat ide. Érdemes utalni arra is, hogy tágabb értelmezésben közfeladatokat láthatnak el államháztartáson kívüli szereplők is, például az egyházak vagy vállalkozások. Ehhez kapcsolódóan Nagy Zoltán megjegyzi, hogy helyesebb az a szűkebb értelmezés, amely e feladatokat az állam vagy a helyi önkormányzat átengedett feladatának tekinti, mivel annak lehetőségét az állami szabályozás teszi lehetővé.⁴⁹⁰ A közszolgáltatás fogalmának definiálásakor Hoffman István arra hívja fel

⁴⁸⁸ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

⁴⁸⁹ Lásd például: DICSŐ László: *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Polgármester Akadémia, TÖOSZ, Budapest, 2010, 7.

⁴⁹⁰ NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II.* Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203.

a figyelmet, hogy nagyon nehéz korrekt fogalmat adni, de alapvetően azokat a gazdasági és társadalmi hozzáadott értékkel rendelkező tevékenységeket sorolhatjuk ide, melyek a tiszta és vegyes közjavak előállításához kötődnek, s nem foglalják magukba az állam és önkormányzatok által végzett közhatalmi tevékenységet.⁴⁹¹ Például közszolgáltatás lehet a vezetékes ivóvíz-ellátás, a hulladékgazdálkodás vagy épp az alapfokú oktatás. Tehát, alapvetően a közösségi jelleg az, mely meghatározza a közszolgáltatásokat. A közfeladatok és közszolgáltatások viszonyát tekintve úgy gondolom, hogy a közfeladat a tágabb kategória, mely magába foglalja a közszolgáltatások fogalmát is.

Visszatérve az eredeti kérdésre, nyilvánvalóan az első válaszuk a „nem” lehetne, tehát nem lehet helyi feladat az, amit központi szinten látnak el. De nem ennyire egyszerű egzakt választ adni. Ugyanis, véleményem szerint attól függ a felelet, hogy milyen nézőpontból vizsgáljuk a kérdést, a tételes jog, a gyakorlat vagy az optimális igazgatásszervezési elmélet aspektusából. Előbbi három oldalról próbálom körbejárni a helyi közfeladat fogalmának dimenzióit.

Az első megközelítés alapján azt mondhatjuk, hogy az a helyi feladat, melyet a mindenkorai jogszabályok, különösen az önkormányzati törvény *expressis verbis* ilyenként nevesít. A magyar hatályos államháztartási törvény is ezt az elvet követi, mely szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ez esetben tehát a jogalkotói szándék az, amely meghatározza e feladatokat, hogy differenciáljon közöttük, egyes feladatok ellátását decentralizálja vagy dekoncentrálja (bár utóbbi esetben, mint már volt róla szó, szimplán helyben ellátott állami feladatokról beszélhetünk). Másképpen fogalmazva az ellátás felelőssége, a hatáskörök rendszere az, ami végső soron meghatározza az egyes kormányzati szintek feladatait. Ilyen értelemben tehát, hazánkban az új önkormányzati törvényből a korábbiakhoz képest kikerülő feladatok már nem helyi feladatok, így az alapfokú oktatás, a járóbeteg-szakellátás vagy épp egyes pénzbeli és természetbeni szociális ellátások biztosítása sem.

A másik megközelítés, ha a helyi szinten történő feladatellátás gyakorlatát vizsgáljuk, hogy valójában milyen feladatokat látnak el az egyes önkormányzatok. Ezt azért indokolt külön nevesíteni, mivel nyilvánvalóan szélesebb azoknak a feladatoknak a köre, mint amit a jogszabályi deklarációhoz képest a helyi igényeknek megfelelően ellátnak önkéntes alapon. Ilyen lehet egyes rendezvények, programok szervezése, térfigyelő rendszer működtetése, kerékpár-kölcsönző rendszer üzemeltetése, nyilvános internet-hozzáférés biztosítása, tanácsadó iroda működtetése, ösztöndíj programok működtetése, sporttevékenységek támogatása, települési hírlap kiadása és még sorolhatnánk számtalan példát e körbe. A feladatok száma és mértéke természetesen önkormányzatonként eltérő, azok bevételi kapacitásainak függvényében változhat. E megközelítés eredményeként megvalósuló eltérést kinyúló „közfeladat-olló”-nak is nevezhetjük, utalva arra, hogy a jogszabályok által meghatározott feladatokon kívül

⁴⁹¹ HOFFMAN István: *A közszolgáltatások fogalma*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Ötvös Kiadó, Budapest, 2017, 36.

újabb és újabb feladatokat vállalnak fel az önkormányzatok a helyi igényeknek megfelelően.

A harmadik megközelítési mód az a pénzügyi föderalizmus elméleti közege által kijelölt nézőpont. Függetlenül a normatív szabályoktól és a gyakorlattól, lehetőség van a feladatokat kategorizálni, annak ésszerű szervezési, költségvetési hatékonysága alapján. Arra már utaltam, hogy minden közfeladat esetében eltérő az optimális szervezési szint. Elfogadva azt a nézőpontot, hogy lehetőleg minden feladatot a lakossághoz legközelebb eső optimális szinten kell biztosítani, akkor felállíthatóvá válik a helyi vonzatú feladatok köre. Ennek legfontosabb ismérve lehet, hogy a helyi lakosság számára, a helyi igényeknek megfelelően, helyben képződő információk birtokában kell e szolgáltatásokat megszervezni, hogy a feladatellátás optimális legyen. Tehát itt inkább egy elméleti kategóriáról beszélünk, mely kört véleményem szerint lokális vagy helyi vonzatú közfeladatnak nevezhetjük, elkülönítve a közigazgatási jog által nevesített helyi közfeladatoktól.⁴⁹² Ugyanakkor annyiban speciálisak az ide sorolandó feladatok, hogy ezeket nem feltétlenül helyi önkormányzati hatáskörben látják el, előfordulhat centralizáltabb megoldási forma is. Példaként olyan feladatokat említenék, mint: az alapfokú oktatás-nevelés, alapfokú egészségügyi ellátás, alapfokú szociális ellátás vagy épp egyes hálózatos szolgáltatások működtetése (hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás, közműves ivóvízellátás).⁴⁹³

23. ábra

A helyi közfeladat fogalmának dimenziói



Forrás: a szerző saját szerkesztése

⁴⁹² Fontosnak tartom megjegyezni, hogy e nézőpont nem azonos a fiskális föderalizmus által is behatárolt helyi közjavak fogalmával, mely jellemzője, hogy egy jól meghatározott kisebb földrajzi területre kiterjedő olyan javakról, szolgáltatásokról van szó mely esetében nincs kizárhatóság a fogyasztásból, sem pedig rivalizálás. (LEHAVI, Amnon 2004). Az én megközelitésemben tágan értelmezve, ide sorolom a vegyes javak körét is, ahol az önkormányzati szerepkör mellett piaci szereplők is megjelennek, lásd az egyes hálózatos szolgáltatások.

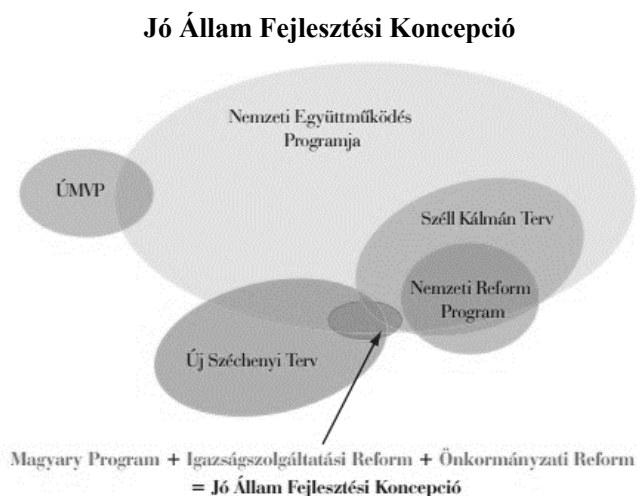
⁴⁹³ Lásd erről részletesebben az alábbi összefoglaló táblázatot: HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség... i.m.*, 28.

A fogalmi elhatárolás egy lehetséges módját mutatja a 23. számú ábra. Az említett kategóriák természetesen nagyban átfedik egymás, azok tehát nem kizáró fogalmak, sőt legjobb esetben ezek egybeesnek. Az átfedés mértékét az aktuális kormányzati politika, szándék határozza meg. Így érdemes tovább folytatni a vizsgálatot, hogy hazánkban hogyan alakult ez a kérdés, hogyan változott meg az elmúlt években a helyi szint feladatellátása.

A helyi közfeladat-ellátást is érintő átalakítási folyamat vitathatatlanul 2010-től kezdődött meg, a korábbiaktól eltérő kormányzati politika alkalmazásával. A kiváltó okokat, illetve a változás egyes mozzanatait (például az Alaptörvény, az új önkormányzati törvény elfogadása, a finanszírozás megváltozása) már korábban elemeztem, s most csupán annak elhelyezését kívánom megtenni a kormányzati stratégiai tervezésben.

A 2011-ben kidolgozott Önkormányzati reform a „Jó Állam Fejlesztési Konceptió” részeként valósult meg, többek között a közigazgatás reformját szolgáló Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programmal (MP 11.0) és számos más koncepcióval együtt. Az alábbi 24. számú ábra az egyes programok egymáshoz való viszonyát, elhelyezkedését mutatja.

24. ábra



Forrás: MP 11.0, 6. oldal

Az önkormányzatokhoz kapcsolódóan a Széll Kálmán Terv⁴⁹⁴ rögzítette az egyes feladatok állami ellátásba vonását (oktatás, egészségügy), másrészt a 9. pontja az önkormányzati adósságállomány kezelésére vonatkozóan határozott meg lépéseket.

⁴⁹⁴ Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf>

(letöltés dátuma: 2017. január 30.)

A Magyary Program⁴⁹⁵ első változata is tartalmazott az önkormányzatokra nézve változtatási javaslatokat, melyek leginkább annak területi államigazgatási részével hozhatóak összefüggésbe, ugyanis egyes (korábban dekoncentrált) államigazgatási feladatok a kormányhivatali rendszer felállításával átkerültek az új szervezethez, ahogyan a Program fogalmaz, átértékelésre került a helyi közügyek rendszere. Továbbá az önkormányzati reform a szolgáltatási, feladatellátási és intézményfenntartási (például: egészségügyi, oktatási, szociális) kérdéseit rendezi a Széll Kálmán Tervben megfogalmazott, korábban már említett pontok alapján. Ahogy az ábra is mutatja, az új Széchenyi Tervvel is szoros kapcsolatban áll az önkormányzati szektor megújítása, mely a fejlesztési lehetőségek pénzügyi alapját biztosítja.⁴⁹⁶

Majd a továbbfejlesztett, MP 12.0 változata nevesítette a jó állam fogalmát is, mely az állami szerepek erősítésének magyarázatául is szolgálhat. A dokumentum így fogalmaz: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”⁴⁹⁷ A definíció túl általános jellegénél fogva nem visz közelebb a kérdésünkhöz, de ezt követően a közjó fogalmának értelmezésére is sor kerül, ahol már az állami szerepek is megjelennek. Így folytatja tehát a dokumentum a jó állam kifejtését a közjó fogalmán keresztül:

„1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
3. az állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.”⁴⁹⁸ Bár e definíció is kissé homályos, de véleményem szerint kivehetők belőle azok az elemek, melyre valószínűleg építkezik az erősebb állam koncepciója, így ilyen lehet az egyensúlyt teremt, védelmet nyújt, felelősséggel jár el, minden körülmények között, megteremti kifejezések megjelenése.

E koncepciók és tervek mentén kezdődött meg az átalakítás az önkormányzati szektorban, mely a szerepek eltolódását eredményezte. Számos ponton és szakpolitikában lehettünk szemtanúi az centralizált feladatellátás megjelenésének, az állami szerepek megerősítésének, hogy csak néhány példát említsek: nemzeti dohányboltok, szerencsejáték, alapfokú oktatás, szociális feladatok, hulladékgazdálkodás, hatósági ármegállapítás egyes közszolgáltatásoknál, stb. Ezek közül az oktatási, az egészségügyi és a szociális feladatok változásának közpénzügyi, feladattelepítési vizsgálatát végzem el a következőkben.

⁴⁹⁵ Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 27.)

⁴⁹⁶ MP 11.0, 5.

⁴⁹⁷ MP 12.0, 6.

⁴⁹⁸ MP 12.0, 6.

8.3 A helyi vonzatú közfeladatok centralizálásának hatása a helyi költségvetésekre Magyarországon

Hazánkban 2010 után lényeges változás következett be a helyi vonzatú közfeladatok esetében. Ezt a megváltozott feladatellátást alapvetően a költségvetési adatokon keresztül mutatom be jelen alfejezetben.

Mint már említésre került a feladatfinanszírozás bevezetésének előzményei között, valamint a helyi költségvetési kiadások nemzetközi összehasonlítása során is, Magyarországon a Mötv. elfogadását követően számos feladat megszervezésében centralizált megoldások kerültek előtérbe, mely folyamat áttekintésére kerül most sor.

Jelen vizsgálat fókuszában a 2006 és 2015 közötti időszak áll, mely tartalmazza a válság előtti időszakot, valamint a 2010-es kormányváltás időszakát, s az új feladatfinanszírozási időszak első éveit. Az Eurostat folyamatosan gyűjti az Európai Unió tagállamainak, így Magyarországra vonatkozóan is a helyi kormányzati alrendszer (települési és területi) kiadására, illetve annak megoszlására vonatkozó adatokat. A 15. számú táblázat szemlélteti az Eurostat felosztása szerinti feladatcsoportokban, a GDP százalékában a magyar önkormányzati szektor kiadásait. Tehát az Eurostat adatai feladatcsoportokat mutatnak és nem konkrétan egy-egy feladatot, viszont a változások kimutatására úgy gondolom, az ilyen aggregált adatok a legmegfelelőbbek.

15. táblázat

Helyi önkormányzati kiadások a GDP %-ában, feladatcsoportokként, 2006 – 2015 között

Helyi feladatcsoportok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Általános működés és településüzemeltetés	1,9	1,8	1,7	1,8	2,2	1,9	1,9	1,7	1,9	1,8
Közfelfenntartás és közbiztonság	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Helyi gazdasági ügyek	1,0	0,8	0,8	0,9	1,3	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
Környezetvédelem	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8	0,9
Lakásgazdálkodás és közösségi rekreáció	1,1	1,0	0,9	1,2	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8
Egészségügy	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	0,8	0,3	0,3	0,3
Szabadidő, kultúra és vallás	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
Oktatás	3,8	3,5	3,4	3,4	3,7	3,2	2,7	1,2	1,1	1,2
Szociális ellátás	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2	1,1	1,0	0,8
Összesen, minden más kiadással együtt	12,7	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8	7,9

Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ Government revenue, expenditure and main aggregates 2006-2015, Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés: 2017. január 27.)

A korábban említett folyamatok jól kimutathatóak az adatsorokban. Egyfelől látható, hogy a válság kirobbanásának évében kis mértékben, de visszaesett a lokális szint költsége, mely az akkori megszorító intézkedéseknek tudható be. Ezt követően ugyanakkor az látható, hogy csökkenés nem folytatódott, hanem a 2009–2010 évekre visszaállt a korábbi szintre, melynek egyik oka lehetett az épp közelgő választási időszak, mely a helyi költségvetési kiadások általános növekedésével szokott járni, ahogyan azt a forrásszabályozási rendszer elemzésénél is láttuk. 2011-től ismét csökkent a helyi szint GDP-arányos költsége, mely már az új rendszer előszele volt. 2012-től pedig jól kivehető a fokozatosan hatályba lépő Mőtv. eredménye.

Vizsgáljuk meg kicsit részletesebben feladatonkénti bontásban az adatokat. Egyik megállapítás, hogy az általános működésre szolgáló kiadások érdemben nem változtak a 2010-es választási évet leszámítva, mikor kisebb emelkedést mutat. Másik érdekes tendencia a helyi gazdasági ügyekre, valamint a környezetvédelemre fordított összegek növekedése, melyek a válság óta lényegében megduplázódtak. A lakásgazdálkodásra és rekreációra⁵⁰⁰ fordított kiadások aránya ezzel pont ellentétes, 2009-et követően a felére esett vissza hazánkban. A harmadik kiemelendő változás az egészségügy, az oktatás és a szociális feladatok terén jelenik meg. Itt figyelhető meg legjobban, hogy minek is köszönhető az önkormányzati szektor kiadásainak harmadával történő visszaesése.

Először is az egészségügyi kiadások indultak csökkenésnek 2012-ben, majd 2013-ban fokozottan, mely a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek és a megyei önkormányzatok egészségügyi intézményeinek állami átvételének köszönhető.⁵⁰¹ Ennek következtében a magyar rendszerben a helyi egészségügyi kiadások a GDP 1,9%-áról mindösszesen 0,3%-ra estek vissza, mely az uniós átlagtól (1,5%) jócskán elmaradt.

Az oktatási ágazatban 2012-ben kezdődött meg a változás, ahogyan az adatok is ezt mutatják, először a megyei önkormányzatok feladatainak átvételével (középiskolás, kollégiumok működtetése), melyet 2013-ban az alapfokú oktatás centralizációja követett, ezzel a 2011-es 3,2%-ról 1,2%-ra esett az e feladatra fordított GDP-arányos kiadás.

A szociális ellátások terén a vizsgált időszakban szintén változások következtek be, bár nem olyan nagymértékben, mint az előző két feladat esetében volt látható, de így is majdnem a felére csökkent a kiadás mértéke. A három utóbbi szakfeladatban bekövetkezett változás azt eredményezte, hogy összességében 2012-ben a helyi költségvetések útján a GDP 9,2%-át, 2013-ban csupán 7,5%-át osztották vissza (az uniós átlag 11,4 % volt 2013-ban).

⁵⁰⁰ E kategória közösségi rekreáció fogalma alatt az Eurostat gyakorlata olyan feladatokat ért, mint a közfürdők- és gyógyfürdők üzemeltetése, közösségi terek, játszóterek fenntartása építése.

⁵⁰¹ 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról, továbbá a 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről.

Mára azt mondhatjuk, hogy az Eurostat beosztása szerinti szakfeladatok közül legtöbbet az általános működésre és a településüzemeltetési feladatokra (többek között közvilágítás, közutak-, közterületek-, köztemetők fenntartása stb.) költ a magyar önkormányzati rendszer, melyet a helyi gazdasági ügyek követnek. E mellett az oktatás-nevelésre, környezetvédelemre, valamint szabadidős, kulturális, vallási feladatokra körülbelül azonos mértékben jut helyi forrás, míg az egészségügyre a legkevesebb.

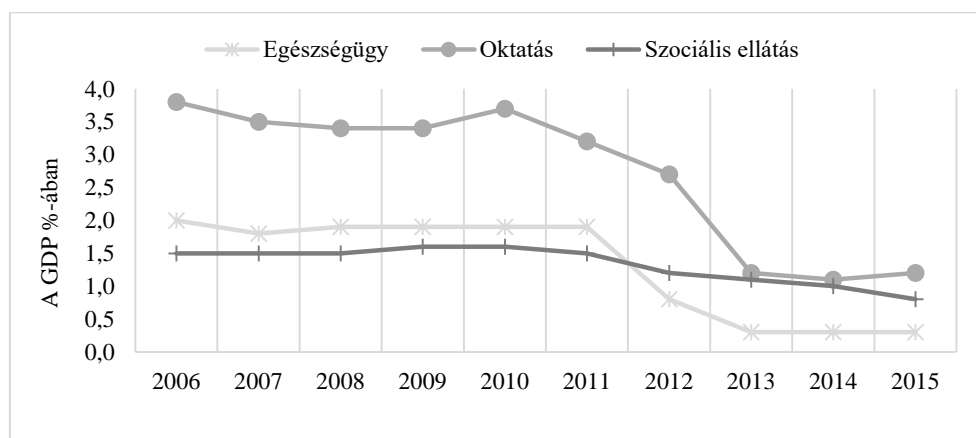
E kiadási mértékek egyben utalnak az önkormányzatok egyes helyi közfeladatokban történő szerepvállalására, azaz a helyi autonómia fokára is. Tehát mint láthattuk, a legjelentősebben a helyi szint költségvetési kiadásainak csökkenésében részben az oktatási és egészségügyi feladatok, részben pedig a szociális feladatok változásai játszottak szerepet. Így e feladatok kicsit részletesebb, szolgáltatásszervezési és finanszírozási szempontú vizsgálata válik szükségessé.

8.4 Az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok államosításának hatása a helyi költségvetésekre

Az állami szerepvállalás erősödésének irányába ható tényezők jelenléte, a „jó állam” koncepciójának megjelenése jó talajt biztosított az állami szerepek felértékelődésének. Hiszen a helyi vonzatú közfeladatok ellátása nem feltétlenül történik helyi önkormányzati szervezet, költségvetési szerv vagy társaság útján, annak megvalósítására sokkal többféle lehetőséggel kínálkozik.⁵⁰²

25. ábra

A helyi egészségügyi, oktatási és szociális kiadások alakulása a GDP %-os arányában 2006 – 2015 között



Forrás: az Eurostat adatai a szerző saját szerkesztése

⁵⁰² Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás (2015): *i.m.*

Tény, hogy egy lehetőség az állam által központi szintről irányított és finanszírozott feladat-ellátási forma. E centralizált megoldás önmagában nem nevezhető rossznak, a kérdés a gyakorlati működés által mutatott hatékonyság, eredményesség alapján ítéltető meg, ha egyáltalán meg lehet ítélni. A helyi vonzatú feladatok ellátása és finanszírozása körében az utóbbi években egyértelműen az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok okozták a legnagyobb változásokat. A három feladat egymás melletti változását mutatja a 25. számú ábra a helyi szint GDP-arányos költségének figyelembevételével. Az adatok láttán érdemes feltárni a változás lehetséges indokait, a centralizált feladatellátási módszert, valamint annak eredményét.

8.4.1 Változások a közoktatásban

A közoktatás tipikus példája lehet az előzőekben ún. helyi vonzatú közfeladatoknak nevezett kategóriának, ahogyan ugyanis Péteri Gábor is megjegyzi, a közoktatási feladatok szervezésében jó, ha érvényesül a helyhatósági-települési kötöttség elve.⁵⁰³ A helyi önkormányzatok közoktatási feladatainak átalakítása 2012-ben indult meg, melynek egyik legfontosabb deklarált okát megtaláljuk a Széll Kálmán tervben, mely alapot teremt arra, hogy *az államnak vissza kell térnie az oktatás világába*. Ez az indok úgy szól, hogy *nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni*.⁵⁰⁴ Tehát úgy tűnik, hogy alapvetően a szolgáltatás egységes színvonalának biztosítása érdekében indult meg az átalakítás, majd megjelent a közpolitikai vitában a költséghatékonyságra való hivatkozás is, miszerint az önkormányzati költségvetések számára nagy terhet jelent a feladat ellátása, mely az eladósodás egyik oka is lehet.⁵⁰⁵

A centralizált feladatellátást a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (1) és (2) bekezdése szögezi le, mely kimondta, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés kivételével – a köznevelési alapeladatok ellátásáról. Az Mőtv. rendelkezéseivel összhangban a települési önkormányzatoknál csupán az óvodai nevelés feladata maradt, melyről intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik. Ezzel megszűnt a megyei önkormányzatok középfokú, valamint a települési önkormányzatok alapfokú oktatásszervezési tevékenysége, mely által, mint láthattuk, a helyi költségvetések kiadási és bevételi oldalai is megcsappantak.

Az új megoldás keretében a 2013. szeptemberi tanévtől kezdődően az állam egy, az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv (pontosabban az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal) útján látja el a közoktatási feladatokat, mely a Klebelsberg Intézményfenntartó

⁵⁰³ PÉTERI Gábor: *A közoktatás, mint közösségi szolgáltatás*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *i.m.*, 494.

⁵⁰⁴ Széll Kálmán terv 5. pontja

⁵⁰⁵ Az kétségtelen, hogy a helyi költségvetési kiadások között az oktatásra fordított költségek voltak a legmagasabbak a forrásszabályozási rendszer működése óta, de az nem bizonyítható, hogy az alapfokú iskolák működtetése sodorta volna az önkormányzatokat az eladósodás útjára.

Központ (KLIK) nevet viseli.⁵⁰⁶ A megoldás az utóbbi években a szakmai élet számos területén váltott ki visszhangot, a túlcentralizált szervezeti megoldás, a folyamatos adósságfelhalmozás vagy épp a szakmai színvonal csökkenése okán.⁵⁰⁷ Talán pont e szakmai érvek miatt számos kisebb-nagyobb módosításon ment keresztül a rendszer, mely közül kiemelendő, hogy a 2016. tanév kezdetén szervezetileg is megváltozott, és 59 tankerületi központ jött létre, melybe 2017. január 1-jével beolvadtak a régi KLIK területi szervei, s létrejött a Klebelsberg Központ. Ez a dekoncentráció irányába ható lépés is azt bizonyítja, hogy az ilyen helyi vonzatú közfeladatok körében a centralizált feladatellátás számos problémát hordozhat magában, melynek oka lehet egyfelől a feladatellátástól és az információ képződési helyétől való nagy távolság, másfelől a túlságosan nagy méreteket öltő szervezetek rugalmatlansága, harmadrészt említve azt, hogy a nagyobb feladatellátási méret nem feltétlenül jelent gazdaságosabb és hatékonyabb működést.

Persze annak a megítélése, hogy olcsóbban vagy épp hatékonyabban látja-e el feladatát az állami szerv, nem lehetséges, ahogyan Péteri Gábor is érvel, ehhez nem áll rendelkezésre megfelelő költségvetési adatbázis.⁵⁰⁸ Ugyanis, míg az önkormányzati alrendszer esetében 2013-ig összesíthetőek voltak a közoktatási feladatokra felhasznált források, addig a KLIK esetében ez nem lehetséges a túlságosan sokcsatornás finanszírozás miatt. Az eredményességre, azaz az oktatás színvonalára vonatkozóan sincs összehasonlítható adatbázis, maradnak az olyan felmérések, mint a PISA, mely legutóbbi eredményei ugyanakkor elgondolkodtatóak.⁵⁰⁹

Az államosítás természetesen nem érintett valamennyi alap- és középfokú intézményt, mivel a köznevelési törvény 2. § (3) bekezdése értelmében köznevelési intézményt egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet is alapíthat és tarthat fent. E kiskapuként értékelhető szabály volt az, mely következtében a 2013-as tanévtől a települési önkormányzatok támogatták a korábbiakban önkormányzati fenntartásban lévő iskolák egyházi fenntartásba történő átadását.⁵¹⁰ Ezzel jelentősen

⁵⁰⁶ *A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata*. Hivatalos Értesítő, 2013. évi 47. szám, 13603–13610.

⁵⁰⁷ Lásd például: PÉTERI Gábor: *A költségvetés nyilvánossága – korrupció, átláthatóság, elszámoltathatóság*. Közjavak I. évfolyam, 2015/2. szám 23–27.

⁵⁰⁸ PÉTERI Gábor (2015): *i.m.*, 23–27.

⁵⁰⁹ A jelentés így fogalmaz: „Ezekből a tényekből arra lehet következtetni, hogy a magyar köznevelés keretei közt folyó tanulói készség-képességfejlesztés tantervi-tartalmi és osztálytermi tanítási folyamata, a tanulók iskolába és csoportba sorolási eljárásrendje nem újult meg érdemben a PISA ezredfordulós elindulása óta, és ellentétben a hasonló helyzetből induló Észtországgal, Szlovéniával és Lengyelországgal, a magyar oktatási rendszer az adatok alapján levonható következtetések szerint nem reagált kellő mélységben azokra kihívásokra, amelyekre a diákjait fel kell készítenie annak érdekében, hogy immár ne csak a hazai, de a nemzetközi munkaerőpiacon is versenyképeseknek bizonyulhassanak.”

Elérhető:

https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatasi/nemzetkozi_meresek/pisa/PISA2015_osszefoglalo_jelentes.pdf (letöltés: 2017. január 27.)

⁵¹⁰ Az egyházi fenntartásba történő adás nem minden esetben volt teljesen sikeres és zökkenőmentes, így például Hajdúsámson esetében a Debreceni Törvényszék első körben hatályon kívül helyezte az

megemelkedett az egyházi működtetés alatt álló intézmények száma, kivonva e intézményeket az állami szervezet függősége alól. Így az ilyen megoldások esetében a helyi költségvetésben a központi támogatások miatt jelentkező csökkenés lényegében csak azt eredményezte, hogy e források átkerültek az egyházi szervezet költségvetésébe. Ezzel a nem állami fenntartású intézmények száma közel azonos szintre emelkedett az állami fenntartású intézményekkel, azaz többszektorúvá vált az ellátás.⁵¹¹

8.4.2 Változások az egészségügyi feladatok körében

Az egészségügyi ellátások körében is érezhetővé váltak a 2010-es években a centralizációs jelenségek. Az egészségügyi ellátások legnagyobb körének biztosítása ugyan differenciáltan (alap- és szakellátások), de helyi önkormányzati (települési, megyei) feladat volt a forrásszabályozás éveitől. A változási folyamat Hoffman István szerint már 2008-ben megkezdődött, amikor is a Társadalombiztosítási Alapok a központi költségvetési alrendszer alapszerűen működő előirányzataivá váltak, a korábbi önálló alrendszerből.⁵¹² Az, hogy e lépés mennyire volt tudatos centralizációs törekvés, nehezen fogható meg, ugyanakkor a folyamat előzményeként értékelhető. A valódi változás 2012. január 1-jével következett be, ugyanis a megyei önkormányzatok, illetve a fővárosi önkormányzat által fenntartott egészségügyi szakellátást nyújtó intézményeket állami fenntartásba vonták.⁵¹³ Ezzel a megyei szint elveszítette másik nagy feladatát, mely révén az amúgy is csekély szerepe tovább törpült. A folyamat nem állt meg itt, és a helyi költségvetési adatokban látható csökkenés tovább folytatódott, hiszen 2012-ben a települési önkormányzatok által működtetett fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményeket, és az ezekhez kapcsolódó járóbeteg-szakellátási intézményeket vette át az Állami Egészségügyi Ellátó Központ.⁵¹⁴ Az egészségügyi feladatok centralizálásának utolsó lépésére 2013-ban került sor, a gazdasági társasági formában működő intézmények átvételével,⁵¹⁵ s egyben költségvetési szervekké történő átalakításával.⁵¹⁶

A reform következtében a helyi önkormányzatoknak csupán az egészségügyi alapellátások (házi orvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi alapellátás és ezek ügyleti

önkormányzat döntését, amellyel a helyi általános iskola fenntartói jogát a Hit Gyülekezete Egyháznak adta át.

⁵¹¹ Lásd erről az alábbi adatokat: PÉTERI Gábor (2016): *i.m.*, 549–550.

⁵¹² HOFFMAN István: *Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 447.

⁵¹³ A már idézett 2011. évi CLIV. törvény értelmében.

⁵¹⁴ A már idézett 2012. évi XXXVIII. törvény értelmében.

⁵¹⁵ 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről.

⁵¹⁶ HOFFMAN István (2016): *i.m.*, 448.

ellátása, védőnői ellátás és az iskola-egészségügyi ellátás) megszervezése körében maradt feladata.⁵¹⁷ Érdekeség, hogy míg az iskolák fenntartásának kötelezettségét elvették az önkormányzatoktól, addig az iskola-egészségügyi ellátás helyi kötelező feladat maradt, mely révén folyamatos együttműködésre utalt a két szervezet.

8.4.3 Változások a szociális feladatokban

A reformok a szociális közszolgáltatásokat, különösen a személyhez fűződő szociális szolgáltatásokat sem kerülték el, bár az előző két feladatnál kisebb mértékben érintette a helyi költségvetéseket. A 2011-ben elfogadott első lépés egyikeként a már említett megyei önkormányzatok intézményfenntartó szerepének kiüresítésével a szociális- és gyermekvédelmi intézmények kerültek el a megyei szintről. Ezt követően 2012-ben egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről született döntés.⁵¹⁸ Majd a szociális intézményrendszer állami fenntartásba vételének folytatásaként 2013. január 1-jével 40 szociális és 137 gyermekvédelmi intézményt vett át az állam a települési önkormányzatoktól.⁵¹⁹ Így mára náluk csupán az idősek ellátásához kapcsolódó szakosított feladatok maradtak. Az átvett feladatok az oktatási és az egészségügyi feladatokhoz hasonlóan ágazati fenntartóhoz kerültek, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz.⁵²⁰ E mellett megemlíthető az is, hogy 2015 márciusától a szociális támogatási rendszer is átalakult. A kormányhivatal járási hivatalaihoz került a szociális támogatások jövedelemkompenzáló része, míg az önkormányzatoknál a kiadáskompenzáló támogatási formák maradtak, melyek neve egységesen települési támogatásra módosult. A települési önkormányzatokat e körben rendeletalkotási kötelezettség terheli, s a település költségvetési helyzetéhez igazítható a támogatások formája, mértéke.⁵²¹ Ehhez a korábban bemutatott települési adó és az iparüzési adó kötött felhasználásúvá tételével teremtetek forrást 2015-től kezdődően, mely, mint láttuk kihatással van a helyi költségvetések szerkezetére is. Míg az önkormányzati mozgástér bővülését láthatjuk a támogatási formák megalkotásakor, addig a finanszírozás terén a helyi adók kötött felhasználásúvá tételével a mozgástér szűküléséről beszélhetünk.

8.5 További példák a helyi önkormányzati szerepek változására

Érdemes arról is néhány gondolatot szólni, hogy az állami szerepvállalás természetesen nemcsak az előzőekben említett három közszolgáltatási körben vehető

⁵¹⁷ 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról, 5. § (1) bekezdés.

⁵¹⁸ 2012. évi CXCI. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról.

⁵¹⁹ HOFFMAN István (2016): *i.m.*, 340.

⁵²⁰ 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról

⁵²¹ A szociális törvény által szabott egyetlen kötelezettség az, hogy a képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást köteles nyújtani.

ki, hanem számos más, a helyi önkormányzatok feladatát érintő esetben is. Nem kívánom részletesen elemezni az egyes közfeladatokat, csupán az állami szerepek változásának tényéhez kívánok további bizonyítékkal szolgálni.

Az első nagy feladatcsoport, melyet meg kívánok említeni, az a hálózatos szolgáltatások köre. Itt az előzőekhez viszonyítva annyiban másabb a folyamat, hogy itt a piaci szereplők köz képest találkozhatunk az állami vagy önkormányzati szerepkörök erősítésével, illetve némely esetben a kormányzati szintek közötti feladatcentralizációval. A hulladékgazdálkodás területén 2012 után számos alkalommal módosult a szabályozás,⁵²² mely során a helyi önkormányzatok elvesztették korábbi ármegállapító hatáskörüket, és egy négy szereplős szolgáltatási struktúra alakult ki, melynek legfőbb szereplője az állami tulajdonú Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. lett. Az önkormányzati szerepek növekedését erősítette viszont az, hogy hulladékgazdálkodási közszolgáltatást csak az önkormányzat többségi tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság végezhet.⁵²³ Számos egyéb módosítással együtt Pump Judit kiemeli, hogy a helyi hulladékos közszolgáltatás szabályozása a korábbiakhoz képest korlátozza a helyi önkormányzatok szabadságát.⁵²⁴

A távhőszolgáltatás területén is szinte ugyan ezek az irányok lelhetőek fel, e szolgáltatást is csak az állam vagy települési önkormányzati többségi tulajdonában álló gazdasági társaság végezheti.⁵²⁵ A víziközmű-szolgáltatás esetében pedig nemcsak többségi, hanem kizárólagos állami vagy települési önkormányzati tulajdont ír elő a víziközművekre vonatkozóan a törvény.⁵²⁶ A hálózatos szolgáltatások esetében az állami szerepvállalás növekedése az előzőeken túl a „rezsicsökkentés” okán az önkormányzatoktól elvont ármegállapítói szerepkör csökkenésében és a hatósági ármegállapítás bevezetésében is észlelhető.⁵²⁷

Egyes településüzemeltetési feladatokban is változások jelentek meg. Például a helyi várakozási (parkolási) közszolgáltatást csak a helyi önkormányzat, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthat el.⁵²⁸ A köztemetők fenntartásához kapcsolódóan a feladatfinanszírozás gyakorlati

⁵²² Lásd a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításait.

⁵²³ PUMP Judit: *A hulladékos közszolgáltatás közigazgatás-szervezési kérdései*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *i.m.*, 128.

⁵²⁴ PUMP Judit (2016): *i.m.*, 128.

⁵²⁵ 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról.

⁵²⁶ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról, 6. §.

⁵²⁷ Lásd a témához kapcsolódóan: NAGY Zoltán: *Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 219–230.

⁵²⁸ 2010. évi XLVII. törvény a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény módosításáról.

tapasztalatait már ismertettem, de e körben is kiemelhető az a korlátozás, hogy azokon a településeken, ahol nincs önkormányzati tulajdonú temető, gazdálkodó szervezet vagy közhasznú szervezet a temetőtulajdonban tulajdoni hányadot akkor szerezhet, ha az önkormányzat legalább 51%-os tulajdoni hányadban tulajdonosa lesz a temetőnek. Az önkormányzat tulajdoni hányada a működés során sem csökkenthető 51% alá.⁵²⁹ A kéményseprő-ipari tevékenység esetében pedig a közszolgáltatás centralizációja mellett az éves felülvizsgálat díjfizetési kötelezettségének eltörlésére is sorkerült.⁵³⁰ A közfeladatot a Kormány által kijelölt kéményseprő-ipari szerv (katasztrófavédelem) közfeladatként látja el.⁵³¹

A feladatátrendeződéshez kapcsolódóan végül megemlíthető az önkormányzatok által korábban dekoncentrált formában ellátott jelentős államigazgatási ügyek – mint az okmányügyek vagy épp a szabálysértési ügyek – visszavétele is, mely feladatok az újonnan felálló kormányhivatalhoz kerültek.⁵³²

Természetesen sok más egyéb szabályozási, közfeladat-ellátási változásban kimutathatók az állami és az alsóbb szintű kormányzatok közötti hangsúlyok központi szint felé való eltolódása. Alapvetően láthatjuk, hogy egyfelől a magánszektor kizorításáról van szó a közfeladat ellátásából az önkormányzati tulajdonosi szerepek megerősítésével, melynek ára sokszor a döntési (szerződéskötési, ármegállapítási, szolgáltatásszervezési) jogkörök korlátozása. A jelenség érdekessége, hogy önmagában az egyes változtatások racionális közfeladat-ellátási megoldásnak mondhatóak, háttérben valamilyen közérdekre való hivatkozással. Ugyanakkor együttesen, a helyi közfeladatok szinte valamennyi részére kiterjeszkedő, és az azok finanszírozását is érintő szabályozás jelentősen csökkentette a helyi önkormányzatok szerepét.⁵³³ E csökkenés a helyi költségvetések szerkezeti és összegbeli változásaiban is kimutatható, ahogyan a korábbi adatsorok esetében láttuk.

8.6 Új köntösben a települési önkormányzatok?

A szerepek átalakulása körében utolsóként érdemes néhány gondolatot tenni arról, hogy a felvázolt változások hogyan értékelhetők az önkormányzati szerepek oldaláról. A rendszerváltás után kialakult önkormányzati rendszer alapvetően egy intézményfenntartó, intézményműködtető elvet követett, mely nagyban összefüggött a decentralizációs folyamatokkal. A 2010 utáni időszakban bekövetkezett változások hatására feltehetjük azt a kérdést, hogy e korábbi szerepkör miként is módosult.

⁵²⁹ 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről, 4. §. (2) bekezdés.

⁵³⁰ 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről.

⁵³¹ 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari szerv kijelöléséről.

⁵³² 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

⁵³³ Még akkor is, ha némely esetben a kizárólagos vagy többségi önkormányzati tulajdonosi szerepkör ellenkezőleg hathat, már csak azért is, mert a sok esetben korábban is önkormányzati érdekeltségben működtek e társaságok.

Megállapítható, hogy a bevételi rendszer átalakulása, a források kötött felhasználása, az erőteljesebb költségvetési korlátok, a helyben ellátandó közfeladatok számának csökkenése egy új szerepet jelölt ki a jelenlegi önkormányzati rendszernek. Míg a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési, valamint ehhez kapcsolódó forráselosztási funkciót kaptak,⁵³⁴ addig a települési önkormányzatok közfeladat-ellátó szerepe mellett a korábbi gazdaságszervezői, koordináló szerepköre nyert nagyobb hangsúlyt.⁵³⁵ Ez utóbbi az előzőekben már elemzés alá vont adósságkonszolidációval és decentralizáció válságával⁵³⁶ leírt folyamattal hozható összefüggésbe. Ugyanis a szociális, egészségügyi és oktatási feladatok visszavételével a helyi önkormányzatok szerepköre a korábban már meglévő feladatainak erősítését és újaknak a megjelenését eredményezte. Ahogy Horváth M. Tamás rávilágít, a helyi önkormányzati feladatellátásban a liberalizációs korszak megoldásai mellett megerősödött Európa-szerte s hazánkban is a közvállalati remunicipalizáció, azaz a helyi közfeladatok önkormányzati vállalatok által történő ellátása.⁵³⁷ Tehát ez az önkormányzatok gazdasági szervező, koordináló szerepének megerősödését is előidézte.

Ennek oka többek között abban keresendő, hogy a közmegrendelők elvesztették a kontrollt a közszolgáltatásokkal szemben támasztott igények felett, másrészt a fogyasztói díjak meghatározása sem volt hatékony, ahogyan azt például a hulladékgazdálkodás esetében már említettem.⁵³⁸ Így az utóbbi évek változási folyamatában főleg a nagyobb vállalati körrel rendelkező önkormányzatok esetében fontossá vált a gazdálkodás hatékonyabbá tétele.⁵³⁹ A problémakört maga a gazdasági válság hozta felszínre, s más megvilágításba kerültek a piacgazdaság köztulajdoni formái nálunk és a rendszerváltó országok többségében.⁵⁴⁰ Így hát e körben a hazai önkormányzati szerepek felértékelődtek, különösen a finanszírozási rendszer változása okán, mely ösztönzőleg hat arra, hogy a települések a kötött felhasználás és a beszámítás elől forrásait a vállalataikba menekítsék.

⁵³⁴ BARTA Attila: *Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről.* In: *Így kutattunk mi!: tudományos cikkgyűjtemény 2.* Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 6, 2017.

⁵³⁵ Lásd a kérdéskörrel részletesebben: LENTNER Csaba: *A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései - múlt és jövő.* In: KATONA Klára – KÖRÖSI István (szerk.): *Felzárkózás vagy lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után.* Pázmány Press, Budapest, 2015, 31–48.

⁵³⁶ Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2016): *i.m.*, 201–203.

⁵³⁷ HORVÁTH M. Tamás: *Változások a városüzemeltetés igazgatásában.* In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *i.m.*, 263–274.

⁵³⁸ HORVÁTH M. Tamás (2016): *i.m.*, 270.

⁵³⁹ LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhitek a neoliberális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 63–86.

⁵⁴⁰ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015, 168–169.

A helyi gazdasági élet szervezésének további lendületet adott a Mötv. 13. §-a által a helyi gazdasági feladatok közé beemelt közfoglalkoztatás szervezése, koordinálása is.⁵⁴¹ A 2012-óta működő közfoglalkoztatási programok kísérletet tettek a helyi gazdaság élénkítésére. Így az önkormányzatok számos olyan gazdasági tevékenységben megjelentek, ahol korábban nem rendelkeztek szaktudással, nem voltak jelen a piacon, példaként említve néhányat: zöldség- és gyümölcsstermesztés, megújuló energiaforrás előállítás, építőipari termékek gyártása, állattenyésztés stb. A nagyságrendeket jól jelzi, hogy a programokban foglalkoztatottak száma 2015-ben havi átlagban elérte a 208 ezer főt, az év egészében pedig majdnem 345 ezer fő vett részt valamilyen formában.⁵⁴² A számok jól mutatják, hogy a foglalkoztatók, így az önkormányzatok a növekvő állami szerepvállalás jegyében a munkaadói oldalon is erősebben részt vesznek a gazdaságban.

Erre egy jó gyakorlati példát láthattunk Hajdúböszörményben a 2014-ben folytatott tényfeltáró empirikus kutatásaink során.⁵⁴³ Már ez idő tájt is számos kritika érte a programot, de Hajdúböszörmény egy tudatosan szervezett, jelentős hozzáadott értéket képviselő munkarendszert épített ki, mely valóban a település gazdasági fejlődését szolgálja úgy, hogy közben az önkormányzati költségvetésben is megtakarítást keletkeztet.⁵⁴⁴ A program sikerességét mutatja talán, hogy 2017 elején önkormányzati vágóhidat avattak, mely alapvetően a közmunkaprogramban résztvevőkre épít, de működik a településen önkormányzati savanyító üzem, betonelemgyártó üzem is.⁵⁴⁵

Sajnos nem minden településen valósult meg ilyen szerencsés formában a program, ahogyan a Belügyminisztérium ellenőrzési beszámolójából is kitűnik,⁵⁴⁶ pedig, mint számos más példa mutatja, lehet sikeresen is menedzselni a közpénzfelhasználás e gazdaságélénkítő formáját is, melyben nagy felelősség hárul a képviselő-testületekre. Ehhez kapcsolódóan megemlíthető a gazdaságélénkítés e formájának az a gyakran emlegetett ellenérve is, miszerint az állami munkahelyteremtés, beavatkozás pusztán a munkanélküliség statisztikai csökkentésére szolgál, s az így foglalkoztatottakat nem

⁵⁴¹ E mellett külön nevesíti a törvény a gazdaságszervezés feladatát is: Mötv. 13. § (1) 13.

⁵⁴² BM éves tájékoztatója alapján. Elérhető:

<http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1mol%C3%B3%20a%202015%20%C3%A9vi%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1sr%C3%B3l.pdf> (letöltés: 2017. április 17.)

⁵⁴³ A már említett MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Hajdúböszörményi Alprojektjének keretében.

⁵⁴⁴ HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014.

⁵⁴⁵ <http://www.hajduboszormeny.hu/onkormanyzat/index.php/cikk/242-kozfoglalkoztataskormany> (letöltés dátuma: 2017. április 17.)

⁵⁴⁶ BM beszámoló a közfoglalkoztatási programok 2015. évi hatósági ellenőrzéséről, elérhető: <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download> (letöltés dátuma: 2017. április 17.)

ösztönzi a versenyszférában történő elhelyezkedésre, ahol pedig több szakmában munkaerőhiány van jelenleg is, azaz a közmunka mellékhatása nem elenyésző.⁵⁴⁷

Tehát, mint az utóbbi példák is mutatják, új köntöst is kaptak az önkormányzatok, mely viselése még nem egészen kiforrott, de szorosan összefüggésben áll az állami szerepek átértékelődésével, azok növekedése irányába ható tényezőkkel. Világos, hogy a korábbi intézményfenntartói szerepkör csökkent, a gazdaságszervezési, koordinációs szerepkör pedig növekedett, ugyanakkor a mértéke településkategóriánként és területileg eltérő lehet.

Az állami szerepek változása, úgy gondolom, hogy természetes folyamat. A különféle külső és belső hatások által, időszakonként változó megítéléssel tekintettek arra, hogy milyen feladatokat lásson el az állam, és ezen belül a helyi kormányzati szint. Számos tényezőt felsoroltunk, melyek a szerepvállalás növelésének irányába hatnak, de különösen ilyen lehet az időszakosan visszatérő gazdasági válság jelensége. Hazánkban a 2007–2008-ban kibontakozó gazdasági világválság hatására szembesültünk a kormányzati kezelések e formáival, melyeket ideológiai úton is megpróbáltak alátámasztani, több-kevesebb sikerrel. Majd a 2010-es kormányváltást követően egy *centralizációs reformfolyamatnak*⁵⁴⁸ lehettünk szemtanúi. Ennek eredményeképpen a helyi vonzatú közfeladatok helyi önkormányzatok általi ellátása csökkent, egyúttal a centralizált megoldás nyert teret. Az oktatás, egészségügy és a szociális ellátás területén tapasztalható változások azt eredményezték, hogy a helyi költségvetési főösszegek jelentősen, több mint harmadával csökkentek két év lefogása alatt. Ehhez járult még hozzá a helyi közfeladatok számának csökkentése, az önkormányzati szerepek átértékelése a hálózatos szolgáltatások, a településüzemeltetési feladatok vagy épp az államigazgatási ügyek körében. A közfeladat-ellátás és a finanszírozás (költségvetési kapacitások) közötti kapcsolat helyi szinten jól látható, párhuzamosan csökkent mindkettő. Nemzetközi összehasonlításban ez egyedinek mondható, mivel a válság hatására az Európai Unió tagállamaiban épp ellenkezőleg, a GDP-hez mért helyi költségvetési újraelosztás növekedést mutatott. Bár a centralizált feladatellátás tekintetében hangsúlyozni szeretném, hogy az önmagában nem jelent minőségi, hatékonysági vagy gazdaságossági mércét, mégis azt láthatjuk, hogy a szolgáltatást igénybevevőktől távolabb került döntési, szervezési jogkörök miatt problémák adódhatnak, melyekre már most is recentralizációs válaszokat próbálnak adni. Balázs István azt az álláspontot fejt ki, hogy önmagában

⁵⁴⁷ FAZEKAS Károly: *Közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági növekedés*. Belügyi Tudományos Tanács: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok* tudományos-szakmai konferenciája. 2015. november 25.

⁵⁴⁸ Centralizációnak nevezhető, mivel az állami (központi kormányzati szint) döntési, költségvetési, feladat-ellátási szerepének növekedéséről van szó, reformfolyamat, mivel alapjaiban változtatta meg a korábbi rendszert.

az újonnan kialakult rendszer nem ellentétes az Önkormányzati Charta előírásaival, hiszen számos más országban is találunk arra példát, hogy az alapfokú oktatási feladatokat vagy épp az egészségügyi feladatokat állami intézmények útján biztosítják. Viszont felhívja a figyelmet arra, hogy a centralizációs folyamat ellentétes azzal a mintaszerű céllal, melyet a dokumentum preambuluma fogalmaz meg, nevezetesen, hogy az önkormányzatiságot folyamatosan erősíteni kell, mely a visszalépés tilalmaként is felfogható.⁵⁴⁹

Az, hogy a folyamat hova vezet, véleményem szerint most még nehezen látható, így elhamarkodott döntés helyett a jelenlegi helyzet értékelése mellett az mondható, hogy a helyi közfeladat-ellátás és a helyi költségvetési kapacitás jelentősen csökkent, mely az önkormányzatiság demokratikus értékét veszélyezteti.

⁵⁴⁹ BALÁZS István: *A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban*. Új Magyar Közigazgatás, 2012. évi 10. szám, 37–42.

VÍZVÁLASZTÓ AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSBAN?

A kötet és az az alapjául szolgáló kutatás az önkormányzati szektor 2010-es, vízváltástónak tekinthető időszaka előtti és utáni eseményeket térképezte fel.

A rendszerváltás idején a központosított hatalom decentralizációja volt a cél, hogy a közfeladatok ellátásában minél nagyobb szerephez jussanak az egyes helyi önkormányzatok. Az ehhez szükséges pénzügyi forrásokat a forrásszabályozásnak nevezett megoldás révén decentralizálták, mely működésének közel húsz éve alatt a tovább növekvő helyi feladatokkal nem tartott lépést, sem a helyi bevételi rendszer, sem a központi költségvetési támogatások nem nőttek arányosan. E fő problémából adódóan a támogatási rendszerben megjelentek a különböző címeken juttatott, az önkormányzatok működőképességét megőrizni kívánó kiegészítő támogatások, másfelől egyes önkormányzatok hitelfelvételének növekedésére, majd eladósodására is sor került.

A forrásszabályozási rendszer átfogó elemzése alapján pedig az látszik, hogy a megoldás nem feltétlenül volt működésképtelen, számos egyéb más tényező okozta a rendszer hibáit. Mint a tér-strukturális problémák, így különösen az elaprózott önkormányzati rendszer, vagy épp az, hogy a finanszírozás változása mellett a méretgazdaságossági és költséghatékonysági kérdések nem kerültek napirendre, helyette a rendszerváltáskor a legnagyobb szerepet a helyi autonómia kérdésköre kapta. Továbbá a feladat- és hatáskörtelepítéssel nem tartott egyenlő ütemet annak finanszírozása. A forrásszabályozási rendszer nehezen tudta kezelni a nagymértékben eltérő, de ugyanolyan jogállású helyi egységeket. A kiadási struktúrában pedig a működési kiadások aránytalanul nagy, a beruházásokhoz kapcsolódó kiadások relatív alacsonyabbak voltak, valamint a hitelfelvételre, a feladattelepítésre vonatkozó szabályozás hiányosságai voltak a legfőbb gyenge pontok. Mindezek mellett megjegyezhető, hogy egyes vélekedések szerint a forrásszabályozás rendszer előrehaladtával nem biztosított széles körű autonómiát az önkormányzatok részére a rendszerben rejlő kötöttségek miatt.

Ugyanakkor a 2010-es kormányváltást követően egyértelműen kimutathatóak azok a változási irányok, melyek a helyi feladatokban és azok finanszírozásában jelentkeztek. Az új önkormányzati törvény nemcsak a helyi feladatok számát csökkentette, hanem a helyi egységek költségvetési gazdálkodását is erősen befolyásolni kívánta. Számos granciális szabály került beépítésre a rendszerbe, mely számottevően korlátozta a helyi pénzügyi autonómiát. Bár az egyes intézkedéseket megvizsgálva azt láthatjuk, hogy mindegyik valamilyen korábbi probléma kezelésére adott válaszként került beépítésre, az együttes hatásuk sokkal mélyebbrehatóbb. Kiemelhető az önkormányzatok finanszírozásbeli változása, mely a forrásszabályozás helyett feladatfinanszírozásra változott.

A feladatfinanszírozási megoldás részletes elemzésekor próbáltam annak fogalmát meghatározni és rendszerbe helyezni. Ehhez az Möt. előkészítési és elfogadási szakaszában közzétett előterjesztéseket, indokolásokat, javaslatokat hívtam segítségül,

valamint a törvény egyes módosításait. Ezek elemzését követően megállapíthatjuk, hogy nem a jelenlegi rendszer bevezetése volt az eredeti célja a koncepció előkészítőjének, hanem egy, a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló feladatfinanszírozási megoldás. Az új önkormányzati törvény elfogadásának és módosításának folyamatában viszont jól látható, hogy az elnevezés változatlansága mellett a tartalma teljesen átalakult. Az eredeti koncepciótól való eltérés indoka az lehetett, hogy közeledve a valós alkalmazási időszakhoz, rádöbbsen a megoldás problematikus részeire, mint például arra, hogy nagyon nehéz, időigényes és költséges a helyi feladatok költségigényének meghatározása. Ugyanakkor a tartalmi változáson túl az elnevezésen nem változtattak, a törvényben továbbra is feladatfinanszírozás szerepel – talán azért, mert az előzetes beharangozás alapján a korábbi problémákra szolgáló gyógyírként tekintettek az új finanszírozásra. Ezek alapján a fogalom meghatározásakor arra a következtetésre jutottam, hogy a hazai viszonylatban feladatfinanszírozásnak nevezett megoldás nem egyenlő a nemzetközi szakirodalmakban ilyennek nevezettel.⁵⁵⁰

A 2010-et követő finanszírozási adatokat elemezve egyértelművé vált, hogy tartalmilag csupán három helyi közfeladat esetében próbálkoztak a feladatalapú támogatások meghatározásával, s az nem került kiterjesztésre valamennyi feladatra. Persze miután az új önkormányzati törvény eredeti szövegezése megváltozott és csak alternatívaként kínálja a feladatfinanszírozást, így nem kérhető számon e hiányosság. De nemcsak a támogatás számítási módszere nem változott sokat, hanem a támogatások típusai sem mentek keresztül rendszertani reformon, azaz sok esetben a forrásszabályozás idején alkalmazott technikával találkozunk. Két változást azért mégis kiemelhetünk, melyet az elmúlt öt év gyakorlatában megfigyelhetünk. Egyfelől a támogatási jogcímek szűkültek, a korábbi 7-8 helyett, mára lényegében 4 formában öltenek testet, másfelől a legnagyobb támogatási forma a normatív kötött felhasználású támogatás lett. Ezek alapján a feladatfinanszírozás csupán a támogatás feladatokhoz kötött felhasználását jelenti. Hasonló folyamat fedezhető fel a helyi adórendszer tekintetében is, hiszen több adónem esetében kötötté vált az abból származó bevétel felhasználása, mely lényegében a központi finanszírozás kiesését hivatott pótolni, s így a támogatási rendszer részévé vált, s a kivetésükben a helyi érdekeltséget pusztán a jogszabály szankciója adja. A nyílt listás adókivetési jogosítványt üdvözlendőnek tartom, de a hozzákapcsolt kötött felhasználás miatt inkább kényszerű eszköznek érezhetjük, mintsem helyi pénzügyi autonómiát erősítő lehetőségnek. Tehát a bevételi kapacitások szabályozása – a korábbi modellhez hasonlóan – jelenleg is megfigyelhető, s erőteljes.

Az új megoldások hatása a helyi pénzügyi rendszer nagyságában és eloszlásában is felfedezhető. A helyi költségvetések az egyes feladatok centralizálása révén a GDP-hez mérten, annak 7,9%-ára estek vissza a korábbi 12% körüli mértékről az Eurostat adatai alapján, azaz háromnegyedére csökkentek. Ennek háttérében a költségvetési

⁵⁵⁰ Erre utal Kecő Gábor is, amikor a joganyag és a gyakorlat közötti különbségre hívja fel a figyelmet. Lásd erről: KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 407.

adatok alapján az alapfokú oktatás, egyes egészségügyi és a személyhez fűződő szociális ellátások központi kormányzati feladatellátásba történő kerülése áll. A további helyi vonzatú feladatok centralizált formában történő ellátása szintén a helyi autonómia és a költségvetési források csökkenését eredményezte. Azaz a pénzügyi erőforrások feletti rendelkezés magasabb kormányzati szinthez került.

Ahogy a kötet elején jeleztem, kérdésként merülhet fel, hogy hogyan kezeli a mostani, illetve kezelte a korábbi finanszírozási rendszer a területi és települési ellátási különbségeket. A kutatásom során bemutatott adatok alapján megállapítható, hogy mindkét forma esetében érvényesülnek bizonyos kiegyenlítési technikák, ugyanakkor azok formája és hatásmechanizmusa eltérő. A forrásszabályozás idején az egyik meghatározó elem a személyi jövedelemadó és a gépjárműadó keletkezés helye szerinti visszajuttatása (adómegosztás) volt. Az önkormányzatoknak motivációt jelentett ez a gazdasági, társadalmi fejlődésben, s az érdekeltség a lakosságszám növelésében és a munkahelyek teremtésében is megjelent, a nagyobb települési mérethez kapcsolódó szélesebb közszolgáltatások körének biztosításához pedig plusz forrást biztosított. E mellett megemlíthető, hogy maga a normatív támogatási rendszer is kiegyenlítő funkcióval bírt, mint például láthattuk az ellátottak száma vagy a lakosságszám alapján jutatott források gyakorlatát. A területi különbségek kezelésében pedig a cél- és címzett támogatások, valamint az egyes kiegészítő támogatások említhetők meg, melyek eredményessége, ahogyan a 4. fejezetben láttuk, eltérő volt. A települések és területek közötti különbségek megmaradtak, sőt sok esetben nőttek, gondoljunk csak az ország nyugati és keleti megosztottságára. Tehát a decentralizáció során számos eszköz alkalmazható, mely a kiegyenlítést segíti, ugyanakkor úgy gondolom, hogy a forrásszabályozás időszakában ezek egy részét hibásan alkalmazták, azaz önmagában a rendszer nem lett volna működésképtelen, csak nagyobb figyelmet kellett volna szentelni az egyes technikáknak.

A 2010 után kialakult feladatfinanszírozási rendszer egy másik szemléletmódot követ. A települések közötti ellátásbeli különbségeket a feladatok centralizálásával próbálják elérni, melynek a hivatkozási alapja, hogy az állam egységesen, ugyanolyan színvonalon és áron tud bizonyos szolgáltatásokat nyújtani az egész ország területén. Tipikusan ez volt az alapja az alapfokú oktatás központosításának, vagy a hálózatos szolgáltatások körében a rezsicsökkentés által véghezvitt hatósági ármegállapításnak, külön kiemelve a hulladékgazdálkodás szervezését. Az, hogy a különbségek ezáltal mennyiben csökkentek, nehezen kimutatható, ahogyan az oktatás kérdésénél láthattuk, nem mérhető, bizonyítható. A másik alkalmazott kiegyenlítő eszköz a beszámítás, mely a nagyobb helyi iparüzési adóbevétellel rendelkezőktől a normatív támogatások terhére elvon, míg a kisebbeket kompenzálja. De maga a normatív kötött felhasználású támogatás esetén is találunk kompenzáló tényezőket, például a támogatás minimális összegének meghatározásával vagy a köztemetők fenntartására nyújtott támogatásnál a településkategóriák alapján történő differenciálásra. Harmadikként pedig megemlíthető a rendszer sajátossága, az egyes önkormányzatokat a költségvetési törvény által megillető egyedi támogatások köre, mely alapvetően beruházási céllal bír. Az adatok azt mutatták, hogy az utóbbi években több száz önkormányzat részesült

ilyenben, viszont az is kivehető, hogy ez nem kiegyenlítési technika, hiszen a döntés pusztán közpolitikai szempontú, nem veszi figyelembe a fejlettségbeli különbségeket.

Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy a centralizált rendszerek is képesek kiegyenlítésre, gondolhatunk itt a rendszerváltás előtti időszak megoldásaira is.⁵⁵¹ Viszont a centralizált rendszer az önkormányzatokat arra ösztönzi, hogy a helyi forrásait elrejtse a központ előtt, például az önkormányzati vállalatokba menekítsék.⁵⁵² A beszámítás eszköze pedig a pénzügyi decentralizáció egyik fontos találmánya, mely úgy egyenlít ki, hogy közben nem fogja vissza azokat, akik tudnak teljesíteni, tehát nem csökkenti a helyi motivációt. Úgy érzem ez utóbbi nem teljesül a mai rendszerben. Az utóbbi gondolatmenethez tartozik egy másik kérdés is, melyre végezetül választ szeretnék adni, mégpedig arra, hogy a decentralizációval hatékonyságvesztés következik-e be, vagy pedig a rendszerben találhatunk ellensúlyozó eszközöket? A feltárt adatok és elemzések által, véleményem szerint az mondható, hogy nem igaz az a vád, hogy a decentralizációval automatikusan hatékonyságvesztés következne be. Ugyanis a szabályozó rendszerbe beépíthetők olyan mechanizmusok, melyek a hatékonyság csökkenése ellenébe hat. Az alapfokú oktatás példájánál maradv a költségvetési hatékonyság oldaláról a különböző társulások feladat-ellátási formák ösztönzésével, támogatásával, míg a szakmai hatékonyság oldaláról minimumkövetelmények előírásával megelőzhető a hatékonyságvesztés.

Mindenesetre mára világos, hogy a 2010-es években egy ellenirányú folyamat bontakozott ki, mely az „állam jó gazda” elve mentén a lokális feladatok centralizálását (egyesek szerint államosítását) helyezte előtérbe. A helyi önkormányzatok finanszírozásának újrászabályozása számtalan korlátot, fétet vagy épp stabilizációs funkciót vezetett be, mely ugyanakkor oda vezet, hogy megkérdőjelezhetővé válik a helyi gazdálkodás önállósága. Sőt, úgy vélem, hogy a helyi vonzatú feladatok centralizált formában történő ellátása csökkenti a korábbi helyi szinten érvényesülő elszámoltathatóságot és átláthatóságot is. Bár elsőnek úgy tűnhet, hogy az új rendszer megoldotta a korábbi problémákat, de ennek az ára a helyi feladatok minimális szintre való szorítása és a pénzügyi autonómia csökkentése volt, mely más problémákat generál. A folyamat értékelésekor a kutatás során feltárt adatok és hatások révén azzal a szakmai állásponttal kell egyetértennem, amely azt mondja, hogy a fiskális föderalizmus elmélete és a forrásszabályozás gyakorlatának tárgyalása során bemutatott eszközök a helyi önkormányzati működés fontos kellékei, amennyiben azok kiiktatásra kerülnek a rendszerből, a decentralizáció megszűnését okozhatják. Az pedig, hogy valós gyógyír volt-e, illetve megérte-e az áldozatot, majd a jövőben dől el. Mindenestere, ahogyan a napi közpolitikai folyamatok mutatják, véleményem szerint az új megoldások okozta újabb problémákra decentralizációs

⁵⁵¹ Lásd és vedd össze: VÁGI Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás - társadalmi egyenlőtlenségek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 10-220.

⁵⁵² E kérdéskört nem elemeztem a kutatásom során, így lásd hozzá adalékul: HORVÁTH M. Tamás: *A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat*. Állam- és Jogtudomány, 57 (1), 2016, 24-39.

válaszok lesznek szükségesek, melyek visszaállíthatják az önkormányzatiság korábbi fejlődését vagy épp egy új irányvonalat jelölnek ki.

Az imént felvetett kérdések is jól mutatják, hogy a centralizáció és decentralizáció folyamata nem tekinthető önmagában jó vagy rossz értékkategóriának, mindkettő esetében vannak olyan mechanizmusok, amelyek a feladatellátásban, finanszírozásban képesek kezelni a területi, hatékonysági különbségeket, csak megfelelő formában alkalmazni is kell a jól bevált eszközöket. Ráadásul ezen, korábban stabilnak tekintett értékkategóriák – ahogyan a demokrácia – is változás alatt állnak, s számos új, tartalmilag nem egyértelmű fogalom jelenik meg helyettük, mint például az alkotmányos identitás vagy a lokális közösségek.

A kutatás során a korábbi és jelenlegi gyakorlat részletes feltárása, a logikai összefüggések bemutatása volt a cél, s alapvetően nem kívántam a problémakörre feloldó választ adni. Azért sem, mert úgy vélem, hogy a nemzetközi szakirodalom által feltárt alternatívák és gyakorlatok adaptálása nem feltétlenül jár sikerrel az eltérő országspecifikus jellemzők miatt. De zárásként mégis néhány olyan javaslatot vagy inkább megjegyzést tennék, mely a jelenleg működő rendszer finomhangolására szolgálna.

Ha már a költségvetési támogatások meghatározása körében nem kerül alkalmazásra a kiadási szükséglet kalkulációja, akkor véleményem szerint érdemesebb volna a kötött felhasználású normatív támogatások egy részéhez rugalmasabb átcsoportosítási lehetőséget biztosítani. Ugyanis, ha nincs pontosan meghatározva településkategóriákra, sajátos jellemzőkre vonatkozóan a helyi feladatok kiadási szükséglete, akkor a korábbi fejezetek során említésre került hatékonyságvesztés valósulhat meg azzal, hogy egyes feladatokra több forrást kapnak, mint amennyiből sikerül ellátni, míg egy másik feladat esetében előfordulhat, hogy kevesebb a központi támogatás, mint a valós költség. Ráadásul az előbbi eset a kötöttség miatt arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy az adott feladatra maximálisan elköltsenek minden forrást, azaz az adott szolgáltatás kínálatát növelik, vagy épp túlárazzák azt, s mint már korábban megállapításra került ez a finanszírozásban és feladat-ellátásban nem a legelőnyösebb. Természetesen érthető a jelenlegi rendszer logikája is, miszerint a kemény költségvetési korláttal próbálják rákényszeríteni az önkormányzatokat a takarékos gazdálkodásra. Ugyanakkor a költségvetési adatokból nem állapítható meg, hogy a kötött felhasználás bevezetésének mekkora szerepe volt a helyi szintre fordított támogatások csökkenésében – már, ha ebben mérhető a hatékony gazdálkodás – vagy egyáltalán költséghatékonyabb-e ezáltal a feladat-ellátás. Tehát véleményem szerint, ha a támogatások kalkulációja a jelenlegi formájában működik tovább, akkor a kötött felhasználás korrigálása rugalmasságot eredményezhetne, növelhetné a helyi pénzügyi autonómiát. Már csak azért is indokoltnak tartom, mivel az önkormányzatok a források maximális elköltésében érdekeltek, s ha már a kiutalt egész forrás amúgy is felhasználásra kerül, akkor legalább olyan közfeladatra költsek, melyre valóban szükség lenne, de egyébként alulfinanszírozott. Elegendőnek tartanám egy olyan

szabályozás megalkotását, mely a kötelező feladatok közötti átcsoportosítást megengedné, de e körből való kilépést nem tenné lehetővé, ezzel keretet szabna annak, hogy ne a szabadon vállalt vagy egyéb nem közvetlenül közfeladatokhoz kötődő feladatokra fordítsák. Úgy vélem, hogy a számos új költségvetési korlát és az egyébként is erősebbé vált törvényességi felügyelet elég volna a helyes gazdálkodásra való ösztönzésre, az átláthatóság megteremtésére. A centralizált ellátású, helyi vonzatú feladatok esetében legalább bizonyos részfeladatok decentralizálhatóak lennének önkormányzati szintre, hogy a helyi érdekeknek megfelelő döntések szülessenek, ott, ahol egyébként több információval rendelkeznek.

Másrésről szükséges lenne a támogatási összegek korrekciója is, mivel a tapasztalatok alapján számos önkormányzatnál – különösen a kisebbeknél – problémát okoz az alulfinanszírozás, mely még, ha rövid távon kezelhető is, hosszú távon mélyebb problémákat okozhat.

Irodalomjegyzék

- AHMAD, Ethisam – BROSIO, Giorgio: *Handbook of Multilevel Finance*. Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 166.
- ALFÖLDI László: *Néhány gondolat egy megye szemszögéből a tudományos kutatás és az önkormányzati rendszer kapcsán*. In: Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 221.
- ALVES, Rui Henrique – AFONSO, Oscar: *Fiscal Policy in the EU*. In: FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe (eds.) Palgrave Macmillan, 2008, 6-22.
- AMIN, Khaled Z. – EBEL, Robert D.: *Intergovernmental relations and fiscal decentralization*. Policy Note 8. The Word Bank, Washington, 2006, 19-20.
- ANWAR, Shah: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and emerging Market Economies*, The World Bank, 1994.
- ARROW, K.: *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation*. In: HAVEMAN, R.H. – MARGOLIS, J. (eds.): *Public expenditures and Policy Analysis*. Chicago, Markham, 1970, 23–39.
- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István (szerk.) – BALLA Zsuzsa – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2012, 48.
- ÁRVA Zsuzsanna: *A helyi önkormányzatok fogalma, rendeltetése, jellemzői*. In: BALÁZS István (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1.*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015, 144.
- AUTEN, Gerald E.: *The Distribution of Revenue Sharing Funds and Local Public Expenditure Needs*. Public Finance Quarterly 2, July 1974. 32-75.
- BAHL, Roy W. – LINN, Johannes: *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press, 1992.
- BAHL, Roy: *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. School of Policy Studies. Georgia State University, Atlanta, Georgia, 1999, 15.
- BAILEY, J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. MACMILLAN Press, Houndmills, 1999, 1-115.
- BALÁZS István: *A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban*. Állam-és Jogtudomány, 2016/2., 16-39.
- BALÁZS István: *A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban*. Új Magyar Közigazgatás, 2012. évi 10. szám, 37-42.
- BALDERSHEIM, Harald – ROSE, E. Lawrence (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, 1-19.
- BARATI, Izabella – SZALAI, Ákos: *Fiscal Decentralization in Hungary*. Centre for Public Affairs Studies, Budapest University of Economic Sciences, 2000.
- BARDHAN, Pranab.: *Decentralization of Governance and Development*. Journal of Economic Perspectives, Volume 16/4, 2002, 190-196.

- BARTA Attila: *Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről.* In: *Így kutattunk mi!: tudományos cikkgyűjtemény* 2. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 6, 2017.
- BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásában. Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015, 207-233.
- BEER-TÓTH Krisztina: *Local Financial Autonomy in Theory and Practice.* Thesis, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg, 2009, 33-35.
- BEGG, Iain: *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Reviem.* Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2009, 19-28, 32.
- BEKÉNYI József (szerk.): *Hatásköri jegyzék 2010.* Belügyminisztérium, Budapest, 2010.
- BELUSZKY Pál - SIKOS T. Tamás: *Változó falvaink. Magyarország falutípusai az ezredfordulón.* MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2007, 215-340.
- BENCsik András: *A helyi önkormányzatok szűkülő pénzügyi mozgásteréről.* In: BENCsik András - HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára.* Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017, 217-227.
- BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D. – Merk, O.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending.* OECD Journal on Budgeting. Vol. 5. No. 4. 2006, 111-158.
- BERGVALL, Daniel et al.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending.* OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, 2006/3. 2-10.
- BIRD, Richard M. – EBEL, Robert D. – WALLICH, Christine I. (eds.): *Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study.* Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- BIRD, Richard. M.: *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization.* National Tax Journal, 1993, 46 (2), 207-272.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg – KING, David: *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments.* OECD Working Papper, 2006/2, 12.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg – KING, David: *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.* OECD Working Papper, 2006, 21.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg – PETZOLD, Oliver: *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investtigation.* OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009/10., 3-4.
- BOADWAY, Robin – SHAH Anwar. *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice.* The Word Bank, Washington, 2007.
- BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar: *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance.* Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

- BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. – RAADSCHELDERS, Jos C. (eds.): *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, 2014, 205-222.
- BORDÁS Péter: *A helyi közfeladatok átalakult finanszírozása*. In: Jog és Állam 19. Szám, IX Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2014, 33-37.
- BORDÁS Péter: *A helyi közfeladatok finanszírozási reformja*. Tavaszi Szél 2014 konferenciakötet, Debrecen, 2015, 337-345.
- BORDÁS Péter: *A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 4-12.
- BORDÁS Péter: *Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása*. In: Bencsik András (szerk): *A magyar önkormányzati rendszer reformja*. PTE ÁJK elektronikus tanulmánykötet, 2013, 8-23.
- BORDÁS Péter: *Feladatellátás a testületi működésen keresztül*. In: HORVÁTH M. Tamás és BARTA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014, 229-244.
- BORDÁS Péter: *Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban*. Miskolci Jogi Szemle, 2015/1, 129–147.
- BORDÁS Péter: *Jelenségek: voltak, vannak, lesznek*. Közjogi Szemle, VII. évfolyam, 2. szám Hvg-orac. 2014.
- BORDÁS Péter: *Ki mint vet, úgy arat – de lesz mit? Gondolatok a települési adó bevezetéséről*. Közjavak, 1. évfolyam, 2015/1. szám, 29-33.
- BORDÁS Péter: *Közigazgatás-szervezési változások vizsgálata a hajdúk fővárosában*. Jegyző és közigazgatás, XVI. évfolyam 4. szám, Hvg-orac, 2014.
- BORDÁS Péter: *Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993-2010 között, majd 2010 után*. Pro Futuro, 2016/1. szám.
- BOSCH, Núria – DURÁN, José M. (edit.): *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2008, 169-193.
- BOYLE, Richard – O’RIORDAN, Joanna: *Capacity and competency requirements in local government*. Institute of Public Administration, Dublin, 2013. 22-27.
- BRADFORD, David F – OATES, Wallace E.: *Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure*. In: H. Hochman - G. Peterson (eds.), *Redistribution Through Public Choice*. New York: Columbia Univ. Press, 1974, 43-90.
- BRENNAN, G. – BUCHANAN, J. M.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- BRUECKNER, Jan K.: *Fiscal Federalism and Economic Growth*. CESifo Working Paper No. 1601. 2005. november. 1-4.
- BUCHANAN, J. M. – FAITH, R. L.: “*Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit*,” *American Economic Review* 77, 1987, 1023–1031.
- BUCHANAN, J. M. – TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1962.

- BUCHANAN, J. M.: *A klubok közgazdasági elmélete*. In: Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 132-147.
- BUCHANAN, J. M.: *Adózási alkotmány Leviatán számára*. In: Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 185–207.
- BUCHANAN, James M.: Federalism and Fiscal Equity, *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), 583-599.
- BUCHANAN, James M.: *Politics as Public Choice*. Liberty Fund, Indianapolis, Volume 13, 2000, 15-25, 227-466.
- BUTYKA Loránd: *Decentralizáció és dekoncentráció*. In: *Korunk*, 2007, 18. évf. 6. sz. 17-20.
- CHANDLER, J. A.: *Local government today*. Manchester University Press, Manchester, 2009, 20-55.
- CLARK, Gordon L.: *A Theory of Local Autonomy*. *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 1984, 196.
- CONWAY J. Fancis at all.: *Intergovernmental Fiscal Relations in Central and Eastern Europe*. Word Bank Institute, Washington, 2005, 79-119.
- CULLIS, John – JONES Philip: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula, Budapest, 2003.
- CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 5-25.
- CSINK Lóránt: *Az önkormányzati adóhatóság tejhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége*. Pázmány Law Working Papers, 2016/10. 1-11.
- CSÚRÖS Gabriella: *A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája általában, valamint az angol, az amerikai és a magyar önkormányzati bevételek tükrében – gondolatok Kecő Gábor monográfiájához*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 105-108.
- CSÚRÖS Gabriella: *Unió pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 38.
- DAHLBY, Bev: *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*. *International Tax and Public Finance*, 3(3), 1998, 397-412.
- DAVEY, Ken – PÉTERI Gábor: *Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia*. In: *Local Government Studies*, 2006, Vol. 32. No. 5., 585-598.
- DICSŐ László: *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Polgármester Akadémia, TÖÖSZ, Budapest, 2010, 7-10.
- DOWNES, Anthony: An Economic Theory of Democracy. Harper and Low, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, 1957, 135-150.
- DRECHSLER, Wolfgang: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. *Halduskultuur*, vol 10, 2009, 6-21.
- DURLAUF, Steven N. – LAWRENCE E. Blume (eds.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, 2008.

- EHLEITER József: *Közigazgatási urbanisztika. Urbanisztika és regionalitás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 127.
- ERDŐS Éva: *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái*. In: ERDŐS Éva (szerk.): *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 132-144.
- ERDŐS Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2014, 3-12.
- FARKAS Sándorné et al.: *Költségvetési szervek kézikönyve I. Költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás, ellenőrzés*. SALDO, Budapest, 2004, 73-118.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Ötvös Kiadó, Budapest, 2017, 17-159.
- FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- THOMPSON, Fred – GREEN, Mark T. (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 389.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. Nemzeti Érdek, 2007/3., 76-95.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/7., 5-23.
- GAJDUSCHEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet*. Fundamentum, 2012/2. szám, 71.
- GARZARELLI, G.: *Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout*. Journal of Public Finance and Public Choice, Vol. 22. No. 1-2. 2004, 91-104.
- GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. CompLex, Budapest, 2010, 207.
- GOLDSTEIN, G. – PAULY, M.: *Tiebout Bias and the Demand for Local Public Goods*. Journal of Public Economics, 1981/16, 131-144.
- GORDON, Tracy – AUXIER, Richard – ISELIN, John: *Assessing Fiscal Capacities of States A Representative Revenue System– Representative Expenditure System Approach*. Urban Institute. Washington, 2016.
- GREGÓCZKI Etelka: *A helyi adók és a gépjárműadó - a helyi adók tervezése, beszedése, gazdasági szerepe*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó, Budapest, 2015, 703-730.
- GRUBER, Jonathan: *Public finance and public policy*. Worth Publishers, New York, 2013.
- GYIRÁN Zoltán: *A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján*. JURA 2015/1. szám, 202-213.

- GYIRÁN Zoltán: *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben*. Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2016.
- HAJNAL György – ROSTA Miklós: *A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary*. *Administration & Society*, 2016, 1-27.
- HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Budapest, Pázmány Press, 2013.
- HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Pázmány Press, 2015.
- HAMILTON, B. W.: *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment*. *Journal of Political Economy* 84(3), 50-647.
- HEGEDŰS József – HORVÁTH M. Tamás – LOCSMÁNDI Gábor – PÉTERI Gábor – TOSICS Iván: *Alapelvek- és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére*. Budapesti Negyed, 1993, 1 évf. 2. szám. 122-136.
- HEGEDŰS József – PÉTERI Gábor: *A helyi önkormányzatok államosítása*. In: MAGYAR Bálint – VÁSÁRHELYI Júlia (szerk.): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam*. Noran Libro, Budapest, 2014.
- HEGEDŰS József – PÉTERI Gábor: *Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság*. *Szociológiai Szemle*, 2015/2, 90-119.
- HEINELT, Hubert - Hlepas, N., 2006. *Typologies of local government systems*. In: Bäck, Henry - HEINELT, Hubert – MAGNIER, Annick (eds.): *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. SpringerVS, 2006, 21–42.
- HENNING, C. Randall – KESSLER, Martin: *Fiscal federalism: US history architects of Europe's fiscal union*. Bruegel essay and lecture series, Bruegel, 2012, 28-31.
- HOFFMAN István: *Az egészségügyi közzolgáltatások területi finanszírozása*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 447.
- HOFFMAN István: *Főbb önkormányzat modellek*. In: Fazekas Marianna (Szerk.): *Közigazgatási jog, általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 229-251.
- HOFFMAN István: *Gondolatok az önkormányzatok közzolgáltatás-szervezési szabadságának egyes, a Mötv.-ben meghatározott korlátairól*. *Jegyző és közigazgatás*, 2012, XIV. évfolyam, 4. szám, 18-21.
- HOFFMAN István: *Önkormányzati közzolgáltatások szervezése és igazgatása, Az elmélet és gyakorlat tükrében*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009, 395.
- HORTA, Xavier Bertrana – FORNES, Mariona Tomas: *Systems Of Local Government in Europe and their Chief Executive Officers*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Diputació Barcelona, 2015, 29.
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014.
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016.

- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 331-353.
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012*. Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. február, 127.
- HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 332.
- HORVÁTH M. Tamás: *A helyi önkormányzatok kapacitáskorlátainak ellentmondásossága pénzügyi szempontból*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok*. KSH ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2006, 16–38.
- HORVÁTH M. Tamás (2016/b): *A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat*. Állam- és Jogtudomány, 57 (1), 2016, 24-39.
- HORVÁTH M. Tamás: *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben*. Educatio, 1997/3.
- HORVÁTH M. Tamás: *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása*. MTA Law Working Papers, 2014/4. 6.
- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.
- HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 21-177.
- HORVÁTH M. Tamás: *Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren*. KSH Programigazgatóság, Budapest, 2007, 73.
- HORVÁTH M. Tamás: *Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján*. Debreceni Jogi Műhely, 2005.
- HORVÁTH M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi federalizmus*. Tér és társadalom, 22. évf., 2008/1. 125.
- HYDMAN, David N.: *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Tenth Edition, South-Western, Cengage Learning, Mason, USA, 2011, 5.
- JÓZSA Zoltán: *A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 29-48.
- JÓZSA Zoltán: *Az önkormányzati rendszer változásai az európai trendek tükrében*. In: Balogh Elemér (szerk.): *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig: A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, az Igazságügyi Minisztérium, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogtudományi Szakbizottságának tudományos előadói ülése*. Iurisperitus Bt., Szeged, 2015, 39-41.

- JÓZSA Zoltán: *Decentralizáció és a helyi demokrácia néhány jellemzője Európában.* In: NAGY Csongor István (szerk.): *Liber Amicorum János Martonyi.* HVG-ORAC, Budapest, 2014, 308-316.
- JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás.* JATE Press, Szeged, 2011.
- KASSÓ Zsuzsanna: *A kormányzati transzferek hatásmechanizmusa. Nemzetközi irányzatok, hazai gyakorlat.* TÖOSZ tanulmány, Budapest, 2007, 19-45.
- KECSŐ Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* MTA Law Working Papers, 2015/2, 68.
- KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben.* Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1, 11–12.
- KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.
- KECSŐ Gábor: *A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány.* In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. II. kötet.* ELTE – ÁJK, 2010. 195-210.
- KECSŐ Gábor: *A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban.* Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 19-25.
- KEYNES, John Maynard: *The End of Laissez-faire.* In: *Essays in Persuasion. Collected Writings of John Maynard Keynes.* Vol. IX.. 2nd edition Macmillan. 1926, London. 272–294.
- KIM, Junghun – BLÖCHLIGER, Hansjörg: *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations. Challenges Ahead.* OECD Fiscal Federalism Studies, 2015.
- KING, David: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government.* Routledge, London, 1984.
- KOPÁNYI Mihály - WETZEL Deborah - SAMIR El Daher (edit.): *Intergovernmental Finance in Hungary.* Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2004.
- KOVÁCS Gábor: *Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban.* In: TOMPOS Anikó - ABLONCZYNÉ Mihályka Livia (szerk.): *Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai.* Széchenyi István Egyetem, 2014, 45-52.
- KURTI, Teki: *A Local Government in European Countries, Special Characteristics of The Forms and Structures.* European Scientific Journal February 2014, special edition vol.2., 193-197.
- LANG, Peter: *Fiscal Federalism in the European Union and Its Countries. A Confrontation between Theories and Facts.* P.I.E., Brussels, 2006. 23-62.
- LÁSZLÓ Mária: *A gazdasági szervezetek szerepe a közösségi fejlesztések finanszírozásában.* Tér és Társadalom 12. évf. 1998/1-2, 39-57.
- LÁSZLÓ Mária: *Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás.* In: CSEFKÓ Ferenc–PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról.* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 214.

- LEHAVI, Amnon: *Property Rights and Local Public Goods*. The Urban Lawyer vol. 36, no.1 Winter, 2004.
- LENGYELNÉ Molnár Tünde: *Kutatástervezés*. EKF, Eger, 2013, 19.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015.
- LENTNER Csaba: *A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései - múlt és jövő*. In: KATONA Klára - KÖRÖSI István (szerk.): *Felzárkózás vagy lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Pázmány Press, Budapest, 2015, 31- 48.
- LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle, 2014/3. szám, 330-344.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 145-155.
- LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhitek a neoliberais piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 63-86.
- LOESSNER, Arno: *Local governance, decentralization, and participation in the Philippines*. In: SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001. 50-53.
- LOUGHLIN, J. - HENDRIKS, F. - LIDSTRÖM, A. (eds): *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 184. o.
- LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. The University of Chicago, Draft, 24 January 2008. 10-11.
- MACDOUGALL, R.: *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1971. 49-60.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian: *Toward a More General Theory of Revenue Assignment*. International Center for Public Policy, Working Paper, Atlanta, 2012, 31.
- MARX, Karl: *Capital. A Critique of Political Economy*. (First published: in German in 1867) vol. 1. New York, NY: International Publishers, 71-76.
- MCLURE Charles E. - MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge: *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. Word Bank, 1999.
- MUSGRAVE, Richard A.: *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959.
- MUSSO, Juliet Ann.: *Fiscal federalism as a Framwork of Governance Reform*. In: THOMPSON, Fred – GREEN, Mark T. (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 347-350.
- MUZELLEC, Raymond: *Finances publiques*, Éditions DALLOZ, Paris, 2002.
- NAGY Árpád – TÓTH János – NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1993.

- NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga*. In: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 164.
- NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei*. In: *Pénzügyi jog*, Simon István (szerk.), Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 218.
- NAGY Zoltán: *A helyi önkormányzatok gazdálkodása és költségvetése*. In: KÁROLYI Géza (szerk.): *Gazdasági közjog*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2006, 44-48.
- NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203-223.
- NAGY Zoltán: *Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszerzők megismerése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 219-230.
- NALLATHIGA, Ramakrishna: *The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries*. In: *NIFM Journal of Public Financial Management*. Volume IV. 2011, No. 2., 39-50.
- OATES, Wallace E.: *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37(2), September, 1999, 49.
- OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism and European Union: some reflections*. In: *Società italiana di economia pubblica*, 2002, 36-53.
- OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- OATES, Wallace E.: *On Local Finance and the Tiebout Model*. *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 2, 1981, 93-98.
- OATES, Wallace E.: *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 1998.
- OATES, Wallace E.: *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance* 12/2005, 349-373.
- OECD (2003): *Fiscal relations across levels of governments*. *OECD Economic Outlook* 74, 143-160.
- PAGE, E. C. – GOLDSMITH, M. (eds.): *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987.
- PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 200-206.
- PÁLNÉ Kovács Ilona: *Miért hagytuk, hogy így legyen. A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*. *Politikatudományi Szemle*, 2013, XXII/4. 7–34.
- PANARA, Carlo – VANEY, Michael (eds.): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Routledge, Abingdon, 2013, 151-182.
- PATONOV, Nikolay: *Local Fiscal Capacity in the New Members of the European Union: Is It Efficient?* *International Journal of Synergy and Research*, Vol. 2, No. 1, 2013, 57–70.

- PESZKEI Zoltán: *Településgazdaságtan*. Szent István Egyetem, Gödöllő, 2011, 14-19.
- PÉTERI Gábor: *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség?* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Nézetek és látszatok, decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 39-66
- PÉTERI Gábor: *Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás*. In: KÖZJAVAK, I. évf., 2015/1. szám, 24-28.
- PÉTERI Gábor: *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 29-51.
- PÉTERI Gábor: *Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok*. In: Vigvári András (szerk.): *Férlúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005, 115-123.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edn. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- POLLITT, Christopher: *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- PROHL, Silika – SCHNEIDER, Friedrich: *Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of Decentralization Hypothesis*. Public Finance Review, 2009/37, 639-663.
- PUMP Judit: *A hulladékös közszolgáltatás közigazgatás-szervezési kérdései*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 128.
- RAFUSE, Robert W.: *Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1990.
- RODDEN, Jonathan: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization 57, Fall 2003, 659-729.
- RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció I*. COMITATUS: önkormányzati szemle, 14. évf. 10. szám, 2004, 6-18.
- RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció II*. COMITATUS: önkormányzati szemle, 14. évf. 11-12. szám, 2004, 26-41.
- SANDFORD, C. Thomas: *Economics of Public Finance*. 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 2011, 239.
- SEITZ, Helmut – KEMPKES, Gerhard: *Fiscal Federalism and Demography*. Public Finance Review 2007/35, 385-411.
- SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001. 13-29.
- SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András: *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. CompLex, Budapest, 2013, 186-189.

- SIVÁK József – VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012.
- SIVÁK József: *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 302.
- STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg: *Conceptual Basis For Performance Based Grant System and Selected International Experiences*. The World Bank, Washington, 2005. 26-30.
- STIGLITZ, Joseph E: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2000, 76.
- STOKER, Gerry: *The Politics of Local Government*. Macmillan, London, 2nd edition, 1991. 79.
- SZALAI Ákos: *Fiskális föderalizmus*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. május, 424.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex, Budapest, 2011, 32.
- SZELÉNYI György: *A helyi önkormányzati gazdálkodás szabályozási kérdései*. In: KUSZTUSNÉ NYITRAI Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest, 2003.
- SZILÁGYI Bernadett: *A közoktatás finanszírozásának kérdései, különös tekintettel az egyházi fenntartókra*. PROPECTUS IN LITTERIS IV. 2013, 221-228.
- SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései*. PhD Értekezés, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2014, 110-207.
- SZMETANA György: *A helyi adórendszer változásának lehetséges új irányai*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 35-44.
- TÁLLAI András: *Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás*. Országos önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. Budapest, 2014. január 16.
- TER-MINISSION, Terese (edit.): *Fiscal Federalism in theory and practice*. International Monetary Found, Washington, 1997.
- THORNTON, Jhon – MATI, Amine: *Fiscal Institutions and the Relation between Central and Sub-National Government Fiscal Balances*. Public Finance Review, 2008/36, 243-253.
- TIEBOUT, Charles M.: *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy. 1956, Vol. 64. No. 5., 416-424.
- VÁGI Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás - társadalmi egyenlőtlenségek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 10-220.
- VARGA Judit: *A magyar helyi önkormányzatok és a PPP*. In: Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. HVG-ORAC, Budapest, 2016, 97-109.
- VARGA Zoltán: *Önkormányzatok és regionális önkormányzati modellek az Európai Unióban és Magyarországon*. In: GARAI Katalin - SZENTES Dorottya (szerk.): *EU-csatlakozás. Ahogy a jövő köztisztviselői látják*. Tempus Közalapítvány, Budapest, 2003, 266-283.

- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest, 2016.
- VASVÁRI Tamás: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In: Statisztikai Szemle, 2013, 91. évfolyam 2. szám, 156.
- VIGVÁRI András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. CompLex, Budapest, 2007.
- VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005, 196.
- VIGVÁRI András: *A szubszuverén kormányzatok működésének speciális vonásai, nemzetközi kitekintés*. In: Zsugyel János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 105.
- VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont*. EU Working papers 3/2011, 9-17.
- VIGVÁRI András: *Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. július-augusztus, 709-730.
- VIGVÁRI András: *Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*. Magyar Közigazgatás, 2006/3–4, 232–245.
- VIGVÁRI András: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK –KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.
- VIGVÁRI András: *Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2008, 175.
- VIGVÁRI András: *Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez*. Tér és Társadalom, XXII. évf. 2008/1. 14-167.
- WAHRING, Laura – GANCEDO VALLLINA, Isabel: *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure*. Economy and finance, 45/2011., 1-11.
- WALSH, C.: *Fiscal federalism : an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community*. in EEC. The Economics of Community Public Finance, No. 5, 1993. 5-62.
- WHITE, Stacey: *Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review*. A Report of the CSIS Program on Crisis, Conflict, and Cooperation. CSIS, 2011, December.
- WILSON, J. D.: *Theories of Tax Competition*. National Tax Journal, 1999, 269–304.
- YILMAZ, Serdar – VAILLANCOURT, Francois – DAFFLON, Bernard: *State and Local Governments: Why they Matter and How to Finance Them*. The Oxford Handbook of State and Local Government Finance, Oxford University Press, Oxford and New York, 2012, 105-136.
- YILMAZ, Serdar: *Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity*. World Bank Institute, Washington, 2016. 1-25.
- ZSUGYEL János: *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. CompLex, Budapest, 2009.

Felhasznált jogszabályok és egyéb jogforrások

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1990. évi C. törvény a helyi adókról
- 1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről
- 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről
- 2010. évi XLVII. törvény a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény módosításáról
- 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
- 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről.
- 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről
- 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
- 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről
- 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
- 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
- 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről

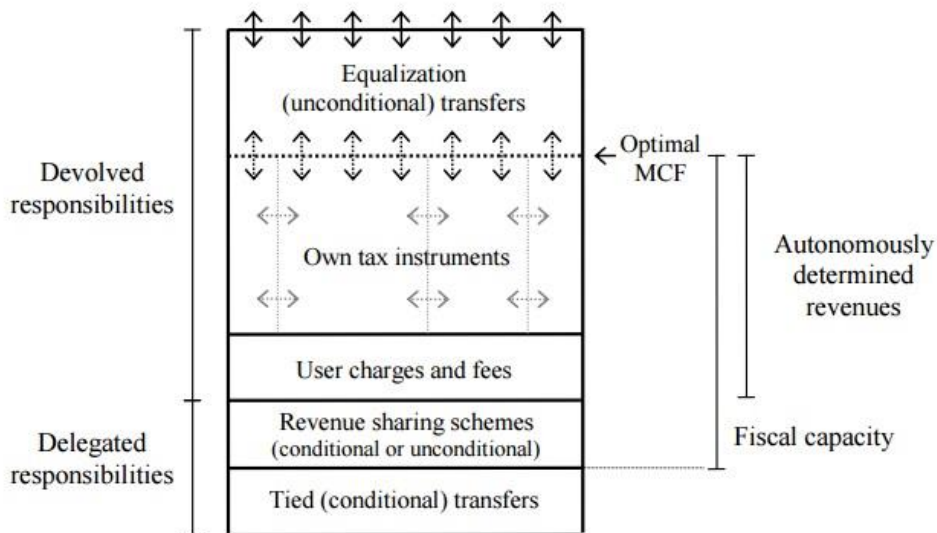
- ## Felhasznált elektronikus hivatkozások

- <http://docplayer.hu/4088105-A-fiskalis-federalizmus-elmelete-es-az-onkormanyzati-penzugyek.html>
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/1687166/romania-local-social-services-delivery-study-vol-2-2-main-report>
- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=81>
- <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1molt%C3%B3%20a%202015%20%C3%A9vi%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1sr%C3%B3l.pdf>
- <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/4/de/41000/Besz%C3%A1molt%C3%B3%20a%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1si%20programok%202015%20%C3%A9vben%20lefolytatott%20hat%C3%B3s%C3%A1gi%20ellen%C5%91rz%C3%A9sei%C5%91l.pdf>
- <http://pusztamonostor.hu/wp-content/uploads/2011/10/feladatfinanszirozasi.pdf>
- <http://savaria.elte.hu/News/Attachments/281/NYME%20SEK%20H%C3%A1rlev%C3%A9%20VI.%20%C3%A9vi.%2017.%20sz%C3%A1m%202009.05.04.pdf>
- http://t-modell.unimiskolc.hu/files/8914/A+K%C3%96ZFOGLALKOZTAT%C3%81S+AKTU%C3%81LIS+KIH%C3%8DV%C3%81SAI_kiadv%C3%A1ny.pdf
- <http://vs.hu/gazdasag/osszes/jai-annak-aki-nem-fideszes-polgarmestert-valaszt-0504#!s0>
- http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_6/227/
- [http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_\(CEMR_2009\).pdf](http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf)

- http://www.debrececi Jogimuhely.hu/archivum/3_2005/mintha_kovetes_globalizacios_problema_k_az_onkormanyzati_fejodes_peldajan
- http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Strategiai_tervezes_es_eves_koltsegvetes_osszekapcsolasa.pdf
- http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd_fiscal_decentralisation_database.htm
- http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/koenig-pamina/peerrson_fiscal_federalism.pdf
- <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf>
- <http://www.parlament.hu/irom39/07677/07677.pdf>
- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e)
- <https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project/?module=BlogPost-Title&version=Blog%20Main&contentCollection=Opinion&action=Click&pctype=Blogs®ion=Body&r=0>
- [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL\(25\)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL(25)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)
- <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1282j000.pdf?ctid=728>
- https://www.asz.hu/storage/files/files/jo_pelda_legyen_ragados/adossagallomany_uj_onk_rdsz.ppt
- https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9snek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles_1.pdf
- https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html

Mellékletek

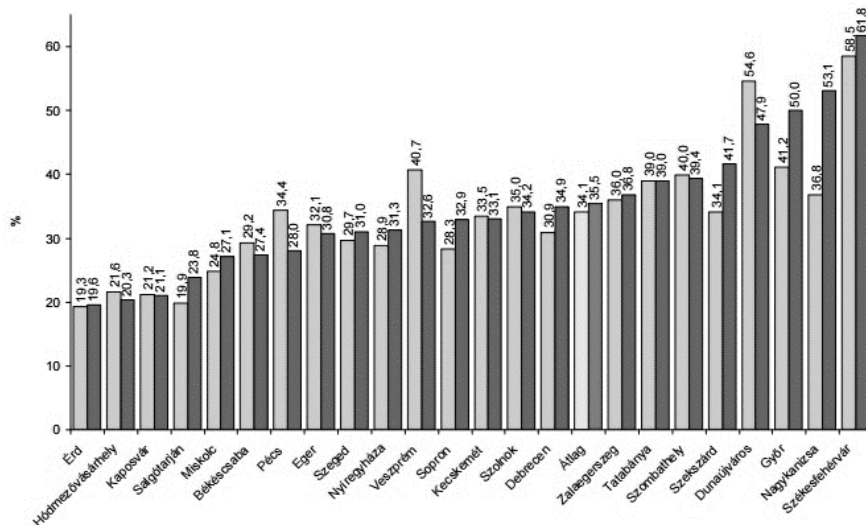
1. melléklet



Forrás: Martinez-Vazquez, Jorge – Sepulveda, Cristian (2012): *i.m.*, 25.

2. melléklet

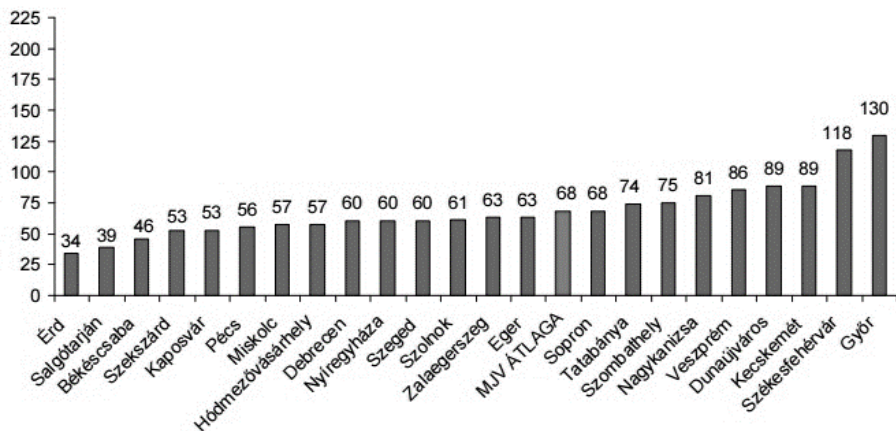
Megyei jogú városok helyi iparüzési adója a saját bevételük %-ában, 2007-ben és 2010-ben



Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről. 2012, 82.

3. melléklet

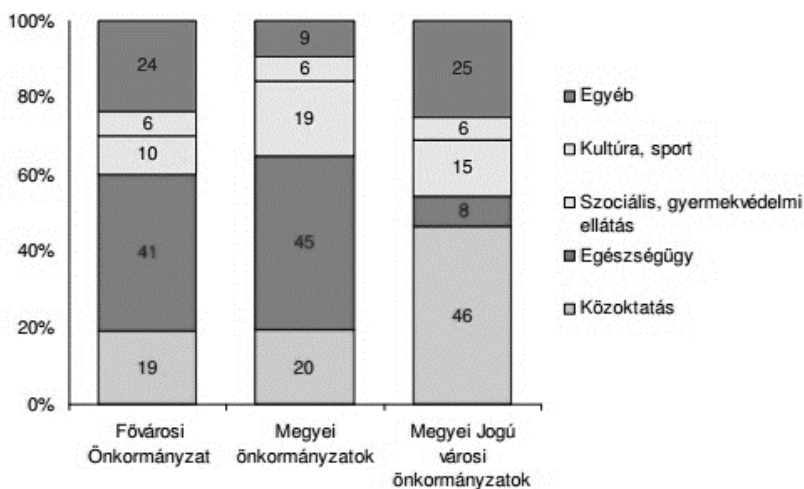
A megyei jogú városokban az egy lakosra jutó helyi adó bevételek alakulása 2010-ben (ezer Ft/fő)



Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről. 2012, 83.

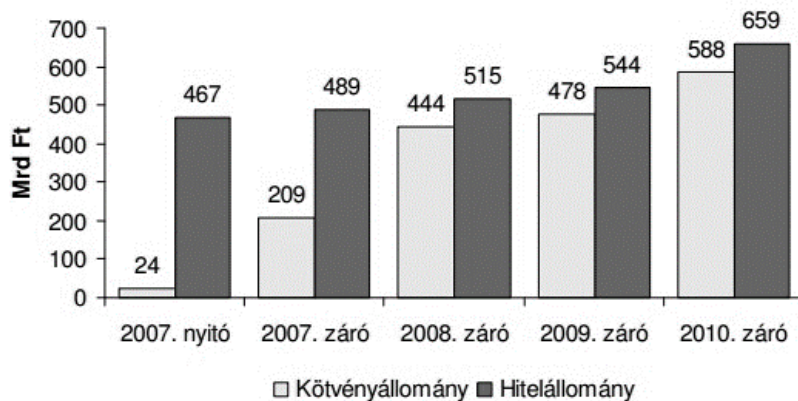
4. melléklet

Intézményi működési kiadások ágazati összetétele 2010-ben (%-ban)



Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól. 2011, 6.

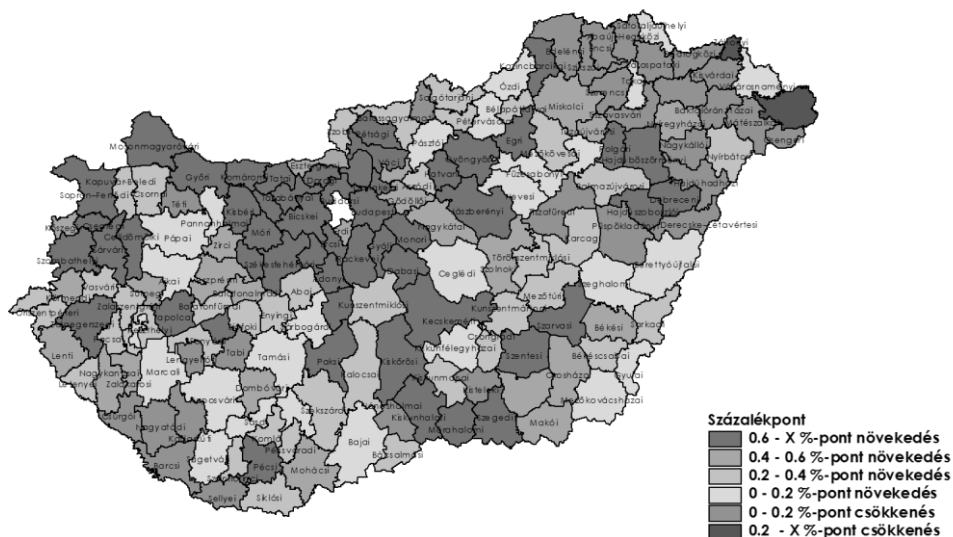
5. melléklet.

Az önkormányzatok kötvény- és hitelállománya 2007-2010 közötti időszakban

Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól. 2011, 1.

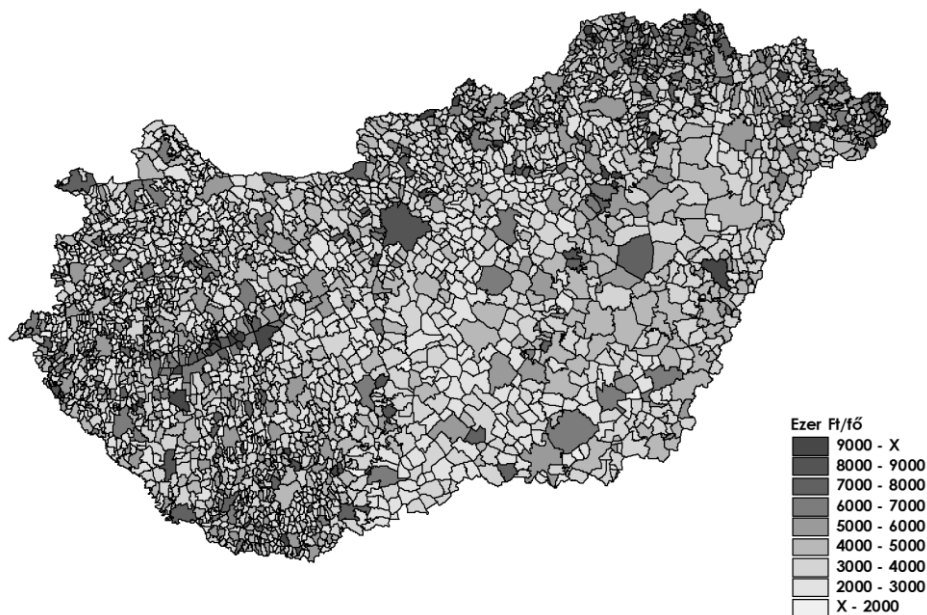
6. melléklet

Egy állandó lakosra jutó helyi önkormányzati tárgyévi bevételből saját bevételek arányának átlagos évi abszolút változása 1993-2010 között, statisztikai kistérségek szerint



Forrás: az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja

A helyi önkormányzatok 1993-2010 közötti összes tárgyévi bevételeinek egy állandó lakosra jutó összege (ezer Ft, 2010-es áron) statisztikai kistérségek szerint



Forrás: az MTA–DE Köszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja

Kiadta a Debreceni Egyetemi Kiadó, az 1795-ben alapított
Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülésének a tagja.

Készült a Debreceni Egyetemi Kiadó nyomdaüzemében, 2019-ben.